



## ELEMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DO PLANO DIRETOR

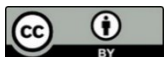
*Elements for a legal theory of the urban planning*

**Cláudio Ari Pinheiro de Mello**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS, Porto Alegre, RS

E-mail: claudio.ari@hotmail.com

Trabalho enviado em 27 de março de 2024 e aceito em 2 de fevereiro de 2025



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 96-124

Cláudio Ari Pinheiro de Mello

DOI: 10.12957/rdc.2024.83080 | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O artigo apresenta uma interpretação sistemática das normas constitucionais e legais que regulam o plano diretor no direito urbanístico brasileiro. O objetivo é construir uma teoria jurídica do plano diretor que possa orientar os agentes públicos responsáveis pela elaboração e revisão de planos diretores e servir de parâmetro para o controle da validade dos atos normativos que tratam dessa matéria. Entre os resultados da interpretação foi possível formular um regime jurídico que compreende princípios gerais, regras procedimentais e um conteúdo mínimo obrigatório para a elaboração de planos diretores.

**Palavras-chaves:** direito à cidade; política urbana; planejamento urbano; plano diretor; gestão democrática da cidade.

## ABSTRACT

The article presents a systematic interpretation of constitutional and legal norms on urban planning in the Brazilian urban Law. The aim is to develop a legal theory of urban planning that can guide the public agents entitled to elaborate and revise urban plans and be used as a parameter to control the validity of normative acts treating this subject. Between the outcomes of the interpretation was possible to build a legal regime that comprehends general principles, procedural rules and a compelling minimum content for the elaboration of urban plans.

**Keywords:** right to the city; urban policy; urban planning; urban plan; democratic management of the city.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Consequências jurídicas da constitucionalização do plano diretor; 3. Iniciativa legislativa do plano diretor; 4. Princípios gerais do regime jurídico do plano diretor; 5. Conteúdo jurídico obrigatório do plano diretor; 6. Constitucionalização do plano diretor e obrigatoriedade do plano diretor; 7. Princípio da legalidade estrita: obrigatoriedade da forma legal e vedação de delegação legislativa; 8. Princípio da integralidade territorial do plano diretor e vedação de fragmentação territorial do plano; 9. Princípios da efetividade e da autenticidade da participação popular na elaboração do plano diretor; 10. Considerações finais.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade sustentável ou à cidade justa tornou-se um tema amplamente debatido nas últimas décadas em diversas áreas do conhecimento social. Originário da filosofia e tendo como primeira referência a obra do filósofo francês Henri Lefebvre, que propôs a expressão em seu livro *Le droit à la ville*, de 1968, ao longo do tempo esse conceito ingressou também no universo jurídico.<sup>1</sup> A abordagem de

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE. Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2015.



Lefebvre pertence ao campo da crítica filosófica e sociológica às distorções produzidas pelo capitalismo na vida urbana, não se inserindo, portanto, no debate jurídico. De fato, o uso da expressão “direito à cidade” não tinha inicialmente qualquer pretensão de reivindicar posições jurídicas a serem garantidas pelo sistema legal. Contudo, aos poucos as discussões originadas pela tese pioneira do pensador francês repercutiram no direito.

No Brasil, o marco da introdução desse conceito em nosso sistema jurídico é a edição do Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257, de 2001, cujo artigo 2º, I, dispõe que uma das diretrizes da política urbana deve ser a “garantia do direito a cidades sustentáveis”. Desde então, o tema passou a ganhar a atenção da doutrina jurídica brasileira e, embora apenas muito eventualmente, dos nossos tribunais.<sup>2</sup> O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, já empregou expressamente a locução “direito a cidades sustentáveis” como fundamento jurídico para impor a Municípios a obrigação de regularização urbanística de loteamentos clandestinos, bem como o termo “direito à cidade”, pura e simplesmente, para impor a obrigação de remover moradores de área de risco.<sup>3</sup> É inegável, todavia, que o interesse doutrinário sobre o tema no Brasil, despertado pelo Estatuto da Cidade, ainda não repercutiu na prática jurídica como se poderia esperar.

Uma das dimensões do direito à cidade sustentável e justa, na condição de um conceito jurídico que tem como função promover a sustentabilidade e a justiça urbano-ambiental das cidades, reside no planejamento urbano.<sup>4</sup> Para que os moradores de uma cidade possam usufruir dos direitos que emergem na vida urbana, como moradia, saneamento básico, infraestrutura, mobilidade urbana, cultura e lazer, é indispensável que o governo da cidade planeje o seu desenvolvimento com o objetivo de assegurar a concretização das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. Podemos dizer, assim, que o planejamento urbano é uma das dimensões estruturantes do direito à cidade. Uma cidade sem o planejamento de seu desenvolvimento tende a ser insustentável e injusta do ponto de vista urbano e ambiental, uma vez que as relações e ações que nela

---

<sup>2</sup> Bons estudos sobre o conceito de direito à cidade no direito brasileiro podem ser encontrados em TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, n. 104, p. 93-109, mar. 2016; GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas política e jurídica*. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 626-665, 2017; e GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. *O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica*. *Revista Direito GV*, São Paulo, vol. 14, n. 2, p. 492-512, maio-agosto 2018. Para uma abordagem exclusivamente jurídica do conceito, ver MELLO, Cláudio Ari. *Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade*. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721 pp.437-462.

<sup>3</sup> STJ, REsp 1.164.893, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 23.11.2016; REsp 1.616.348, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 13.12.2016; e REsp 1.317.547, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 26.09.2017.

<sup>4</sup> Nesse sentido, ver SILVA, Rodolfo Vassoler da; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger. *Plano diretor: a constituição do ordenamento urbano e como sua hierarquia material deve garantir eficácia ao direito à cidade*. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 3, p. 1162-1186, 2023.



ocorrerem estarão submetidas, entre outros fatores, às decisões autointeressadas dos agentes políticos e econômicos mais poderosos e a intervenções voluntarísticas de seus habitantes. A ausência de planejamento urbano tende a promover desorganização, desequilíbrio, exclusão e segregação, entre outras disfunções urbanísticas.

O planejamento urbano no direito brasileiro está diretamente vinculado ao instrumento intitulado plano diretor. Conquanto seja originário da ciência do urbanismo, na qual o conceito de plano urbanístico é antigo, o plano diretor passou a ser um instituto jurídico a partir da Constituição Federal de 1988, que o inseriu em seu artigo 182.<sup>5</sup> Posteriormente, a Lei n. 10.257/2001 regulamentou este instituto no âmbito infraconstitucional. Sem embargo, ainda hoje não se pode afirmar que a doutrina brasileira tenha desenvolvido uma teoria jurídica sobre o conceito de plano diretor que seja suficientemente abrangente para solucionar os inúmeros problemas jurídicos envolvidos no planejamento urbano.<sup>6</sup> As normas jurídicas que tratam do tema são repletas de conceitos jurídicos indeterminados e de termos técnicos de difícil compreensão para juristas não especializados. Além disso, elas carecem de uma interpretação sistematizante de que ainda estamos longe de dispor. É possível que essa deficiência explique um comportamento que oscila entre o desinteresse e a confusão, sempre que se torna necessário estabelecer uma discussão jurídica sobre questões envolvendo plano diretor. No texto que segue vamos expor elementos que pretendem contribuir para a formação de uma teoria jurídica do plano diretor que possa ser útil na prática do direito urbanístico. Esses elementos teóricos têm como base fundamental a interpretação dos textos jurídicos que regulamentam este instituto no direito brasileiro.

Antes de iniciarmos esse estudo, é importante deixar claro que se trata de um esforço de sistematização da compreensão jurídica do instituto do plano diretor a partir da interpretação das normas jurídicas que o regulam no direito brasileiro. Por um lado, não se trata de um estudo do plano diretor do ponto de vista das ciências que se dedicam ao urbanismo como um fenômeno social, como a arquitetura, o urbanismo *stricto sensu*, a geografia ou a economia.<sup>7</sup> Por outro lado, também não se pretende

<sup>5</sup> Para uma análise histórica e comparada de plano urbanístico, ver CORREA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001; PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além de Rio e Sampa – Corumbá, Irecê e Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

<sup>6</sup> Um exemplo de elaboração de uma teoria jurídica do plano diretor encontramos em LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 189-234.

<sup>7</sup> Para um estudo aprofundado sobre as diferentes dimensões do urbanismo, ver SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Para um estudo sobre a história social do planejamento urbano, ver SEVILLA-BUITRAGO, Álvaro. Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N. 27, jan-abril 2014, p. 49-72.

apresentar uma defesa do planejamento urbano contra aqueles que o entendem ineficaz ou inconveniente por qualquer motivo. Parece-nos evidente que existem boas razões tanto para defender a função do planejamento urbano quanto para sustentar que a dinâmica da vida das cidades não cabe inteiramente em planos e é necessário deixar espaços para a livre experimentação dos atores e habitantes de uma cidade.<sup>8</sup> Partimos de um dado: o planejamento urbano é incontestavelmente obrigatório no direito brasileiro e o plano diretor é seu instrumento jurídico básico por imposição constitucional. Mas a legislação que regula o plano diretor gera dúvidas interpretativas que precisam ser resolvidas para que o instrumento possa ser adequadamente aplicado, e é sobre elas que vamos nos deter.

## 2. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A Constituição Federal de 1988 incluiu em seu texto um capítulo específico sobre “Política Urbana”. Embora bastante conciso, tratou-se de iniciativa inédita na história constitucional brasileira e também representou uma inovação no direito constitucional comparado. Se os estudiosos do processo político que culminou na Constituição de 1988 podem fazer a ressalva de que o movimento de reforma urbana que se destacava entre os movimentos sociais na redemocratização brasileira tinha ambições maiores para este capítulo, nem por isso deixa de ser digna de nota a inclusão deste capítulo no texto constitucional.<sup>9</sup>

O capítulo começa com uma disposição dotada de um escopo bastante abrangente, o artigo 182, caput, cuja redação prevê: “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”. A disposição contém elementos normativos que devem ser acentuados. Em primeiro lugar, prescreve que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, vale dizer, atribui ao “Poder Público” do Município a competência de *executar* a política de desenvolvimento urbano. Assim, no Brasil, o protagonista do planejamento urbano é indiscutivelmente o ente federativo local.<sup>10</sup> Em segundo lugar, a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal deve basear-se em lei, preservando, portanto, a relação típica do modelo moderno de separação de poderes, em que se concede

<sup>8</sup> Nesse sentido, ver, por exemplo, JACOBS, Jane. *Vida e Morte de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2011; e BERTAUD, Alain. *Order without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge, MA : MIT Press, 2018.

<sup>9</sup> Ver PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 104-125.

<sup>10</sup> Ver LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Lous Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 210-216.

ao Poder Legislativo a supremacia para a formulação de leis gerais e abstratas e ao Poder Executivo a função de executar essas leis. *Em terceiro lugar*, a lei que define a política de desenvolvimento urbano deve fixar ao menos as “diretrizes gerais” que orientarão a atuação executiva do Poder Público municipal. *Em quarto lugar*, os objetivos fundamentais do desenvolvimento urbano são: (a) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e (b) garantir o bem-estar de seus habitantes.

Logo em seguida, no § 1º do artigo 182, a Constituição prescreve que “*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*”. Assim, a política de desenvolvimento urbano, cujos fundamentos normativos foram definidos no caput da disposição, tem como *instrumento básico* o plano diretor. Antes de estudar o conceito jurídico de plano diretor, que é o nosso principal interesse neste texto, é importante registrar que essa foi a primeira vez que a expressão “plano diretor” apareceu em uma constituição brasileira. Esse termo já havia sido empregado pelo menos desde a Lei n. 4.380, de 21.08.1964, que, entre outros temas, instituiu o sistema financeiro habitacional, o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Todavia, a inclusão da expressão na Lei n. 4.320/64 não chegou a transformar o plano diretor em um conceito ou um instrumento propriamente jurídico, em vista da sua integral facultatividade ao Poder Público, isto é, a lei manteve o plano diretor como um instrumento específico do urbanismo, sem convertê-lo em um instrumento do direito urbanístico.<sup>11</sup>

Nesse sentido, a Constituição Federal implica uma modificação completa no direito urbanístico brasileiro, uma vez que o plano diretor passa a ser um instrumento jurídico compulsório para o planejamento urbano municipal. Note-se que o texto constitucional usa a expressão típica da coercitividade jurídica: o plano diretor é *obrigatório* para cidades com mais de vinte mil habitantes. Vale dizer, enquanto na ordem jurídica anterior o plano diretor era um instrumento técnico de planejamento urbano, a partir da Constituição Federal de 1988 ele passou a ser um instrumento jurídico-constitucional impositivo para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Embora já conhecido e praticado há muito

---

<sup>11</sup> O capítulo VII da lei regulava o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que substituiu a Fundação da Casa Popular, a qual havia sido criada em 1946. Entre as atribuições do SERFHAU, disciplinadas no artigo 55, constava o item “g”: “*prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais*”, e o item “m”: “*estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país*”. A Lei n. 4.320/64 não tornava a elaboração de planos diretores obrigatória para Estados e Municípios. A função do SERFHAU seria apenas prestar assistência técnica e estabelecer normas técnicas que incidiriam se e quando Estados e Municípios decidissem elaborar planos diretores, decisão que permanecia na esfera de discricionariedade política dos entes públicos.

tempo no país, o plano diretor ganhou um status muito mais robusto em 1988 precisamente porque foi convertido em um instrumento jurídico de hierarquia constitucional.

Para além dos elementos contidos no caput do artigo 182, nos parágrafos dessa disposição constam outras diretrizes jurídicas fundamentais para entendermos o regime constitucional do plano diretor. *Primeiro*, o plano diretor é obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes. *Segundo*, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no sentido de ser o instrumento fundamental da política urbana.<sup>12</sup> *Terceiro*, o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, vale dizer, não se trata de uma peça elaborada pelo Poder Executivo e imposta aos habitantes da cidade, mas de um documento que deve ser debatido e decidido, em última instância, pelos representantes eleitos pela população local. *Quarto*, compete ao plano diretor promover a coordenação entre a propriedade urbana, pública e privada, e a função social da propriedade, conforme § 2º do artigo 182 (“*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”). *Quinto*, deve-se incluir no plano diretor as áreas em que se pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o parcelamento ou a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, nos termos do artigo 182, § 4º.

Para além do capítulo específico sobre Política Urbana que constitucionalizou o instrumento do plano diretor, a Constituição Federal contém outras disposições sobre direito urbanístico que merecem destaque porque incidem na questão que estamos tratando. No sistema de repartição de competências legislativas e executivas, a Constituição Federal, no artigo 21, XX, definiu que compete à União “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”; o artigo 23, IX, prevê que é competência executiva comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”; o artigo 24, I, dispôs que é competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico, competência na qual a União limitar-se-á a editar normas gerais (§ 1º); e que compete aos Municípios, nos termos do artigo 30, “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (inc. I), “*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*” (inc. II) e “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (inc. VIII).

A constitucionalização do plano diretor como um instrumento jurídico obrigatório para o planejamento urbano das cidades brasileiras tem importantes consequências jurídicas. Como agora a

---

<sup>12</sup> Conforme LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 210.

obrigatoriedade do plano diretor tem hierarquia constitucional, a validade jurídica da legislação e da política urbana está condicionada à obediência da respectiva norma constitucional. De fato, a constitucionalização do plano diretor passou a permitir o controle de constitucionalidade da legislação urbanística e da política urbana em geral. Esse controle pode ser feito em contraste direto entre a legislação infraconstitucional dos entes da federação e o artigo 182 da Constituição Federal, mas também pode ter como parâmetro de controle as disposições da Lei n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Isso porque o Estatuto da Cidade é composto de normas gerais de direito urbanístico editadas pela União no exercício de sua competência legislativa prevista no artigo 24, I e § 1º, da Constituição Federal. Portanto, Estados e Municípios não podem legislar contrariando disposições da Lei n. 10.257/2001 que tratem de plano diretor, sob pena de incorrerem em inconstitucionalidade formal, por ofensa à competência legislativa da União.<sup>13</sup> Por outro lado, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade permitem o controle de constitucionalidade e de legalidade dos atos do Poder Executivo a respeito de plano diretor e planejamento urbano.

Sendo assim, os atos normativos infraconstitucionais, estaduais e municipais, que violem o artigo 182 da Constituição Federal ou as normas gerais de direito urbanístico nacional dispostas no Estatuto da Cidade podem ter a sua constitucionalidade formal controlada tanto por via direta, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, I, da Lei n. 9.882/1999, de competência originária do Supremo Tribunal Federal, quanto pela via do controle difuso e incidental de constitucionalidade, inclusive por meio de ação civil pública. Nos casos em que as Constituições Estaduais contiverem disposições regulando o plano diretor, também é cabível o controle abstrato e concentrado de constitucionalidade das leis municipais perante o Tribunal de Justiça, em hipóteses de inconstitucionalidade por ação tanto quanto de inconstitucionalidade por omissão.

Vamos ver a seguir que o Estatuto da Cidade incrementou o instituto jurídico do plano diretor em dois aspectos fundamentais: o processo executivo e legislativo de elaboração do plano diretor e um conteúdo jurídico obrigatório.

### 3. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PLANO DIRETOR

Uma questão preliminar do processo legislativo de elaboração do plano diz respeito a quem detém a iniciativa legislativa para elaborá-lo e apresentar o respectivo projeto de lei. A Constituição Federal prevê que o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, porém não define se o

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, ver a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.388, Relatora Ministra Rosa Weber, julgada em 03.03.2020.

instrumento deve obedecer à forma de lei e tampouco estabelece de quem é a iniciativa para a elaboração e a revisão do plano. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, caput, é claro ao dispor que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal. Por outro lado, o § 4º prescreve que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo deverão garantir a realização de audiências públicas e debates na elaboração do plano diretor. No entanto, nem a Constituição nem o Estatuto da Cidade definem quem detém iniciativa para a elaboração e a revisão do plano, ou seja, estamos diante de uma *lacuna legis* sobre essa questão. Três são as alternativas interpretativas possíveis; a) iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito Municipal; b) iniciativa legislativa exclusiva da Câmara de Vereadores; c) iniciativa legislativa concorrente entre Executivo e Legislativo.

Antes de avançarmos para examinar essas três alternativas, temos que fixar um pressuposto da nossa reflexão. Podemos falar em elaboração, em revisão e em alteração do plano diretor. A elaboração do plano acontece quando o Município não possuía o instrumento e está a produzir seu primeiro plano. A revisão deve ser compreendida como a modificação global do plano diretor, mais ou menos extensa, que deve ser realizada obrigatoriamente no mínimo a cada dez anos. A alteração, por sua vez, é a reforma pontual de aspectos específicos do plano, que pode ocorrer a qualquer momento. Pois bem, vamos dividir nossa reflexão entre a elaboração e a revisão, de um lado, e a alteração, de outro.

Uma interpretação sistemática do Estatuto da Cidade sugere que a melhor exegese do texto legal acerca da questão da iniciativa legislativa é atribuir ao Poder Executivo municipal a exclusividade para elaborar o plano ou produzir a sua revisão abrangente.<sup>14</sup> A justificativa para essa preferência está em que o plano diretor é um documento de alto grau de complexidade técnica, que exige a participação de profissionais de múltiplas áreas do conhecimento, como arquitetos, urbanistas, geógrafos, economistas, sociólogos, juristas especializados em direito urbanístico. Além disso, esses profissionais devem trabalhar em equipe ou equipes, sempre de maneira coordenada, tanto na interpretação da cidade quanto na elaboração do plano propriamente dito. Parece evidente que a Câmara Municipal não tem e nem tem como ter uma estrutura funcional que permita realizar esse trabalho tão complexo.

Não parece a melhor alternativa admitir que um vereador, um grupo de vereadores ou mesmo a Câmara Municipal possa dispor da competência de elaborar o plano diretor inicial ou a revisão. A estrutura funcional de um Poder Legislativo de modo geral não é compatível com a complexidade técnica envolvida na produção deste instrumento. O Poder Executivo municipal não apenas tende a dispor de recursos humanos especializados para elaborar o plano, em suas secretarias de urbanismo ou equivalente, quanto dispõe de melhores condições para conduzir o processo de discussão democrática com a população, com

---

<sup>14</sup> Ver SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 140.

o conselho municipal e inclusive para a eventual contratação de empresa privada para auxiliar na interpretação da cidade e na produção do plano, que deverá ser feita por técnicos da Prefeitura. Por conseguinte, a despeito da lacuna legal quanto à iniciativa legislativa do plano, parece-nos que a lógica do próprio instrumento exige atribuir-se essa competência com exclusividade ao Prefeito Municipal. Ou seja, a integração da lacuna deve ser feita por interpretação sistemática, caso em que entendemos que conferir iniciativa legislativa privativa ao Poder Executivo revela-se a melhor solução, excluindo-se, pois a iniciativa legislativa exclusiva ou concorrente.

Outra questão são as alterações pontuais no plano diretor. Estamos a falar de hipóteses em que se produzem mudanças específicas na lei do plano, como, por exemplo, no zoneamento ou em regime urbanístico de determinada área. Mesmo nessas situações o ideal é que se reserve ao Poder Executivo municipal a iniciativa legislativa privativa, uma vez que alterações pontuais, na medida em que se tornam frequentes ou que são feitas sem critério, podem descaracterizar o planejamento urbano da cidade. Além disso, mesmo essas alterações pontuais deveriam ser objeto de estudos prévios por equipes de especialistas, que usualmente só estão à disposição do Poder Executivo. Por conseguinte, sempre que se tratar de alteração pontual do plano diretor que demande estudos técnicos de maior complexidade, a iniciativa legislativa para propor a alteração deve ficar reservada para o Prefeito Municipal.

Por outro lado, não se pode descartar que em situações excepcionais, nas quais a alteração do plano diretor não exija estudos técnicos mais complexos e aprofundados, se possa admitir a iniciativa legislativa de Vereadores. Em todo caso, mesmo que a alteração do plano diretor inicie-se na Câmara Municipal a partir de projeto de lei apresentado por membros do Poder Legislativo, permanece a obrigação de submeter o processo legislativo à regra do artigo 40, § 4º, e ao artigo 43, I, do Estatuto da Cidade, vale dizer, continua obrigatória a realização de audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos diversos segmentos da comunidade.<sup>15</sup>

#### 4. OS PRINCÍPIOS GERAIS DO REGIME JURÍDICO DO PLANO DIRETOR

Embora a inclusão do plano diretor em uma disposição constitucional seja reconhecida como um grande avanço na história do direito urbanístico brasileiro, o texto do artigo 182 foi muito genérico na definição do regime jurídico desse instrumento de planejamento urbano. O caput do artigo 182 prevê que

---

<sup>15</sup> Quanto à exigência de participação popular no processo legislativo de alteração do plano diretor, ver, entre outras decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre o tema, a ADI Estadual n. 70085764793, Relator Desembargador Ricardo Hermann, julgada em 29.6.2023; e ADI Estadual n. 70085605723, Relator Desembargador Carlos Eduardo Richinitti, julgada em 05.05.2022.

a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Executivo municipal, basear-se-á em diretrizes gerais fixadas em lei. Já o § 1º limita-se a tornar o plano diretor obrigatório, sem nada definir sobre seu regime jurídico. Evidentemente são disposições excessivamente vagas para delas se extrair efeitos jurídicos concretos. No entanto, nem poderia ser diferente. Em condições normais, salvo no que concerne à organização e as funções do Estado e dos Poderes, temas em que deve ser exaustiva, uma constituição deve limitar-se a enunciar institutos jurídicos que serão posteriormente regulamentados, complementados ou concretizados pela legislação infraconstitucional.

A indispensável densificação das normas constitucionais referidas ocorreu com a Lei n. 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade. A rigor, este estatuto concretizou o comando do artigo 21, XX, da CF, já que se trata de uma lei que instituiu diretrizes para o desenvolvimento urbano, e o fez nos termos do artigo 24, I e § 1º, ou seja, a União editou normas gerais sobre direito urbanístico. É certo que o artigo 1º do Estatuto da Cidade não faz referência a tais disposições, citando exclusivamente os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que são precisamente as disposições do capítulo sobre política urbana. De qualquer modo, a leitura de seu texto permite concluir que o Congresso Nacional concebeu o Estatuto da Cidade como uma lei federal composta de normas gerais de direito urbanístico, carente de concretização por leis urbanísticas específicas dos Municípios. Nesse sentido, a Lei n. 10.257/2001 é, provavelmente, o mais claro exemplo de aplicação rigorosa do § 1º do artigo 24 da Constituição Federal, segundo o qual, nas hipóteses de competência legislativa concorrente, compete à União apenas editar normas gerais sobre a respectiva matéria. Essa fidelidade ao texto constitucional não deixa de surpreender, uma vez que em geral o Congresso Nacional tem ignorado aquela disposição editando leis extremamente detalhistas nessas hipóteses, que praticamente exaurem a regulação de matérias de competência legislativa concorrente.<sup>16</sup>

O artigo 4º do Estatuto da Cidade prevê como instrumento da política urbana o planejamento urbano e inclui o plano diretor como um dos mecanismos de planejamento urbano, juntamente com a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social. O inciso V do artigo 4º, por sua vez, elenca os institutos jurídicos e políticos que são considerados instrumentos da política urbana. Nas seções seguintes do Estatuto da Cidade, vários desses institutos são regulados de forma específica. A maioria das disposições de detalhamento da respectiva disciplina normativa relaciona o uso

---

<sup>16</sup> Exemplos disso são o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/92), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.079/90), o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) e a Lei n. 11.445/2007, que instituiu o marco regulatório do saneamento básico.

do instituto à sua prévia – necessária - inclusão no plano diretor. Isso acontece com: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º); (ii) direito de preempção (art. 25, § 1º); (iii) outorga onerosa do direito de construir (art. 28); (iv) alteração de uso do solo (art. 29); (v) operações urbanas consorciadas (art. 32); e (vi) transferência do direito de construir (art. 35).<sup>17</sup>

A partir do artigo 39, o Estatuto da Cidade passa a regular concretamente o instrumento constitucional de planejamento urbano intitulado de “plano diretor”. Estas disposições estão contidas no Capítulo III da lei, cujo título é precisamente plano diretor. O artigo 39 da Lei 10.257/2001 prescreve que *“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”*. No entanto, é a partir do artigo 40 que disposições legais inéditas passam a definir os atributos jurídicos formais, procedimentais e materiais deste instrumento de política urbana. Essas disposições legais nos permitem deduzir, por interpretação, alguns dos princípios gerais que regem o que podemos chamar de *regime jurídico do plano diretor*. Vejamos.

*Princípio da legalidade formal.* O artigo 40, caput, define que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal. Anotamos acima que o artigo 182 da Constituição Federal dispõe que o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, porém não havia especificado que essa aprovação deveria ser feita por lei. O Estatuto da Cidade finalmente prescreveu que a aprovação deverá ser feita por “lei” municipal. Isso nos permite deduzir o *princípio da legalidade formal do plano diretor*. Para além da mera forma legal, importante em si, essa decisão do Congresso Nacional expressa a opção constitucional por fazer do plano diretor o resultado de uma deliberação democrática a ser produzida pelo ramo político municipal responsável por exercer o poder legislativo. Portanto, o *princípio da legalidade formal do plano diretor* promove, em última instância, o *princípio da democraticidade indireta ou representativa* deste instrumento de planejamento urbano.

*Princípio da integralidade territorial.* O § 2º do artigo 40 dispõe que *“O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”*. De acordo com essa disposição normativa, a lei do

---

<sup>17</sup> O modelo usado pelo Estatuto da Cidade foi basicamente idêntico em todos esses casos. O plano diretor deve inscrever, em seu texto, área que permita parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e depois uma lei municipal específica poderá determinar tais medidas; deverá prever os instrumentos do direito de preempção, e uma lei municipal especificará as áreas de incidência do instituto; deverá fixar áreas nos quais se aplicará a outorga onerosa do direito de construir e se permitirá a alteração do uso do solo; deve dispor sobre as operações urbanas consorciadas, e lei municipal específica poderá delimitar as áreas para aplicação do instituto; deverá contemplar a transferência do direito de construir, e depois uma lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a transferir o direito de construir. Ou seja, concebeu-se o plano diretor como uma lei geral de planejamento urbano que deve ser complementado por leis específicas de competência legislativa municipal.

plano diretor deve englobar a totalidade do território municipal, do que podemos deduzir o *princípio da integralidade do plano diretor*. O primeiro corolário deste princípio é que a lei deve incluir no plano tanto a área urbana quanto a área rural do Município. O segundo corolário é que a lei do plano diretor não pode deixar de fora qualquer parte do território municipal, porque isso violaria a letra expressa do § 2º do artigo 40. Um terceiro corolário, a ser extraído por interpretação teleológica, é que não pode haver planos diretores específicos para regiões do Município. O plano diretor é uma única lei e esta lei deve englobar a totalidade do território municipal.<sup>18</sup> Não pode haver, portanto, a *fragmentação territorial* do plano diretor. Mais adiante reforçaremos a argumentação em favor dessa conclusão.

*Princípio da democraticidade plena.* O Estatuto da Cidade inovou significativamente em relação à Constituição Federal ao contemplar regras procedimentais que exigem a participação popular direta no processo de elaboração e de fiscalização do plano diretor, conforme § 4º do artigo 40. É interessante que a participação popular deve ser garantida tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo. Nos termos dessa disposição legal, a participação popular deve ser assegurada tanto na fase de elaboração executiva quanto na fase de deliberação parlamentar. A forma de participação está regrada no inciso I da disposição em exame: “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Ou seja, tanto na fase de elaboração do plano diretor quanto na fase legislativa os Poderes Executivo e Legislativo devem realizar audiências públicas e debates, atos que devem contar, no mínimo, com a participação da população em geral e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade cujo objeto tenha relação com as várias dimensões da política urbana.

A realização de consultas públicas e debates é uma condição de validade do processo de elaboração e aprovação do projeto de lei e, depois, da lei do plano diretor, o que significa que a ausência de participação popular nos termos do § 4º do artigo 5º provoca a nulidade da lei. Essas exigências procedimentais de participação popular na elaboração e na aprovação permite-nos avançar para deduzir do Estatuto da Cidade o *princípio da democraticidade plena* do plano diretor, que qualifica o princípio da legalidade formal, já que não basta que o plano diretor seja uma lei em sentido formal, aprovada pelo Poder Legislativo local, porquanto essa lei deve ser o resultado de um procedimento pautado pela participação ativa do povo. Note-se que a elaboração do plano diretor conjuga democracia direta com

---

<sup>18</sup> É certo que, nos limites autorizados pela legislação federal, pode haver a fragmentação temática da política urbana. De fato, a própria legislação federal brasileira prevê, por exemplo, a obrigação dos Municípios de elaborarem o plano de saneamento básico (art. 9º, I, da Lei n. 11.445/2007) e o plano municipal de mobilidade urbana (art. 24, § 1º, da Lei n. 12.487/2012), o que mostra que o Município pode ter outras leis ou atos normativos regulando outros temas concernentes à política urbana *lato sensu*. Contudo, a lei do plano diretor, como o instrumento básico de política urbana, é uma só e deve englobar todo o território do Município.

democracia representativa, razão pela qual afirmamos que a aprovação resulta de um processo democrático “pleno”.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade está localizado no Capítulo IV da lei, que trata da Gestão Democrática da Cidade. De acordo com essa disposição, *“Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os 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”*. Uma questão jurídica importante acerca da construção democrática do plano diretor reside em saber se há uma obrigação de sujeição do projeto de plano diretor à apreciação, por exemplo, do conselho municipal do plano diretor ou de desenvolvimento urbano. Uma interpretação sistemática do Estatuto da Cidade favorece a interpretação segundo a qual a validade formal da lei do plano diretor depende de prévia submissão ao conselho municipal do plano diretor ou seu equivalente, independentemente de previsão em legislação municipal. O artigo 43 refere-se à gestão democrática da cidade em geral e, ao usar o verbo “dever”, torna obrigatória a criação de órgão colegiado de política urbana. Na prática, esses órgãos têm sido precisamente os conselhos municipais do plano diretor ou de desenvolvimento urbano. Naturalmente que, sendo compulsória a criação desses órgãos, também o será a apreciação do projeto de plano diretor elaborado no Poder Executivo pelo respectivo conselho municipal. Permanece na esfera de discricionariedade do Poder Legislativo local apenas definir se o conselho terá função meramente consultiva ou se também terá função deliberativa sobre o plano diretor.

O fato de que o Estatuto da Cidade prevê que o plano diretor deve ser elaborado pelo Poder Executivo e votado pela Câmara Municipal, que deve ser oportunizada ampla participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade e deve haver prévia consulta a órgão colegiado de política urbana significa que, para além de um instrumento de democracia plena, o plano diretor deve ser uma construção comum da sociedade local. Tal como concebido pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor não pode ser o produto da vontade da classe política no poder, da burocracia tecnocrática, da classe econômica dominante ou do mercado imobiliário. Agentes políticos e econômicos e tecnocratas evidentemente devem ou podem participar do processo, porém a construção do planejamento da cidade pelo plano diretor deve ser uma experiência comunitária com a maior horizontalidade e simetria possíveis. Nesse sentido, não há, no direito brasileiro, nenhuma outra lei com tanta legitimidade democrática quanto a lei do plano diretor. Pode-se dizer que se trata de um instrumento que foi concebido como radicalmente democrático e que foi carregado de uma perspectiva altamente progressista, porque pensada para fomentar no mais alto grau a autonomia pública dos habitantes das

cidades brasileiras em relação à construção do futuro da vida urbana.<sup>19</sup> Por outro lado, não há dúvida de que essa pretensão tem sido o grande desafio prático do regime jurídico do plano diretor.

*Princípio da revisibilidade.* O § 3º do artigo 40, instituiu o princípio da *revisão periódica compulsória* do plano diretor, dispondo que “*A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos*”. Como o enunciado normativo emprega o vocábulo “deverá”, pode-se concluir que os Municípios estão obrigados a revisar seu plano diretor a cada dez anos, embora não estejam proibidos de revisá-lo com periodicidade menor. Pelo contrário, a depender da dinâmica do desenvolvimento urbano do Município poderá ser necessário revisá-lo com maior frequência, o que pode acontecer, por exemplo, com cidades que estão em processo de crescimento urbano acelerado. Contudo, sempre que o Poder Público revisar o plano, a cada dez anos, como é obrigação, ou a qualquer momento, como lhe é facultado, ele está obrigado a empregar os procedimentos de participação democrática previstos no § 4º do artigo 40, vale dizer, deve realizar consultas públicas e debates na fase de elaboração do projeto de revisão do plano e, posteriormente, na fase de deliberação parlamentar. Não importa a extensão da revisão do plano, sempre que ela ocorrer incide o § 4º do artigo 40, cujo cumprimento condiciona a validade da respectiva lei.

## 5. CONTEÚDO JURÍDICO OBRIGATÓRIO DO PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade avançou significativamente naquele que é provavelmente o grande problema da disciplina jurídica do plano diretor enquanto instrumento do direito, que é o conteúdo do plano. Embora a Constituição Federal tenha transformado esse conceito típico do urbanismo em um instituto jurídico, não há, no texto constitucional, uma definição do que deve constar no plano diretor, à exceção dos instrumentos do parcelamento, edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção para imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados. Ainda, o § 4º do artigo 182 da Constituição Federal apenas faculta ao Poder Público a inclusão de áreas no plano diretor que depois podem ser objeto de uso daqueles instrumentos, desde que por lei específica. No que concerne ao conteúdo do plano diretor, a Constituição Federal contém uma cláusula geral segundo a qual “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Vale dizer, uma das funções jurídicas do plano diretor é

---

<sup>19</sup> Álvaro Sevilla-Buitrago, em seu estudo sobre a história dos comuns no urbanismo, afirma que “toda forma de planejamento progressista enuncia um comum como horizonte da sua práxis: há neste gesto um excedente emancipatório latente, ainda que normalmente reprimido, que, em determinadas condições, pode alimentar pretensões e formas de antagonismos alternativos”. Ver SEVILLA-BUITRAGO, Álvaro. *Contra lo comum: una historia radical de urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2023, p. 149.

ordenar a cidade de modo a assegurar que a propriedade urbana tenha seu uso coordenado com a sua função social.

Nosso objetivo nesse item é explorar o tema do conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor, justamente porque avaliamos que este é um dos grandes problemas jurídicos deste instrumento constitucional de planejamento urbano.<sup>20</sup> Por conteúdo mínimo obrigatório queremos significar as matérias que devem obrigatoriamente constar na lei do plano diretor, e que não podem estar em outras leis urbanísticas do Município. Sempre que estivermos diante de uma matéria que pertence ao conteúdo mínimo obrigatório, quando um plano diretor não a incluir em seu texto estaremos diante de uma invalidade da lei por omissão legislativa; se a matéria estiver regulada em outra lei municipal, essa padecerá de inconstitucional formal. Vamos ver que a interpretação sistemática do Estatuto da Cidade permite concluir que o legislador infraconstitucional foi bastante arrojado na definição do conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor.<sup>21</sup>

Vimos acima que diversos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade devem constar no plano diretor, quais sejam: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (ii) direito de preempção; (iii) outorga onerosa do direito de construir; (iv) alteração do uso do solo; (v) operações urbanas consorciadas; e (vi) transferência do direito de construir. Pois bem, o artigo 42 do Estatuto da Cidade é seguramente o mais expressivo da legislação em relação ao conteúdo do plano diretor. Seu texto dispõe o seguinte: *“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”*. Assim, a Lei n.

<sup>20</sup> Para uma abordagem teórica do conteúdo mínimo do plano diretor, ver LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 228-229.

<sup>21</sup> Note-se que a ausência de previsão de um conteúdo mínimo para o plano diretor no texto constitucional explica a perplexidade que vai aparecendo nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607.940, de 29.10.2015, o único caso de que temos notícia em que a Suprema Corte decidiu um caso envolvendo plano diretor. O objeto do recurso consistia em aferir a constitucionalidade de uma lei do Distrito Federal que autorizava o licenciamento dos chamados condomínios fechados horizontais. A vagueza das posições dos Ministros parece explicar-se, em boa parte, porque não se tem clareza sobre se normas tratando desse tema devem estar obrigatoriamente contidas no plano diretor ou podem ser objeto de lei específica. Em seu voto, o relator, Ministro Teori Zavascki, insiste em que o plano diretor deve limitar-se a fixar “diretrizes gerais” de planejamento urbano. Contudo, na medida em que os demais Ministros votam, a perplexidade diante dessa posição minimalista vai aflorando e a posição do relator vai sendo abandonada, sem, contudo, que a corte se aprofunde sobre o tema. Ao final das divergências entre os Ministros prevaleceu a tese de repercussão geral de que é permitida a edição de leis específicas de ordenação do solo urbano, desde que compatíveis com o plano diretor. Porém a leitura dos votos não permite extrair do julgado uma posição clara sobre a relação concreta entre a lei do plano diretor e essas leis específicas. Para um estudo dessa decisão do STF, ver LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 229-234.

10.257/2001 obriga o Poder Público municipal a incluir na lei do plano diretor os seguintes instrumentos jurídicos e políticos de política urbana: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º); (ii) direito de preempção (art. 25, § 1º); (iii) outorga onerosa do direito de construir (art. 28); (iv) alteração do uso do solo mediante contrapartida (art. 29); (v) operações urbanas consorciadas (art. 32); e (vi) transferência do direito de construir (art. 35). Por via de consequência, o artigo 42 tornou estes instrumentos urbanísticos conteúdo obrigatório dos planos diretores.

Mas o artigo 42 do Estatuto da Cidade não é a única disposição que regula o conteúdo do plano. A Lei n. 12.608, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Defesa e Proteção Civil, inseriu dispositivos na Lei n. 10.257/2001 que obrigam à inclusão de outros conteúdos no plano diretor de Municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Eles estão previstos no artigo 42-A: (i) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (ii) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (iii) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (iv) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; (v) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (hoje substituída pela Lei n. 13.465/2017), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e 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, onde o uso habitacional for permitido; (vi) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

Para os Municípios que se enquadram nessa situação, vale dizer, estão incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis a risco geológico (deslizamentos de terra) e hidrológico (enchentes, inundações) esses itens pertencem ao conteúdo mínimo obrigatório do respectivo plano diretor. Contudo, pode-se questionar a obrigatoriedade dos Municípios que possuem áreas de risco geológico e hidrológico de se cadastrarem. À primeira vista a obrigatoriedade de inclusão dessas matérias no plano diretor depende da prévia inclusão do Município no cadastro nacional, porém essa inclusão é facultativa, porque depende da iniciativa do Poder Público local. Todavia, essa não nos parece a melhor interpretação. De fato, os itens elencados nos incisos do artigo 42-A referem-se a elementos de extrema relevância no planejamento urbano de cidades suscetíveis a desastres. Não faz sentido que a população fique refém da iniciativa de seus governantes para serem protegidas de desastres. A finalidade (o *telos*)

da disposição é, ao fim e ao cabo, a proteção da população de cidades com área de risco de desastre geológico ou hidrológico, razão pela qual uma interpretação teleológica da disposição leva à conclusão de que a obrigatoriedade de incluir as matérias reguladas nos incisos do art. 42-A não depende da prévia inclusão do Município no respectivo cadastro nacional.

Por outro lado, também podemos nos perguntar se os itens contidos no artigo 42-A são obrigatórios tão somente para os Municípios com áreas suscetíveis a desastres ou se podemos inferir que alguns desses itens podem também ser reconhecidos como obrigatórios para todo e qualquer Município. Essa inferência só pode ser procedente se decorrer de uma interpretação sistemática do Estatuto da Cidade e teleológica das disposições interpretadas. No nosso entendimento, uma interpretação sistemática permite concluir que alguns itens, introduzidos pela Lei n. 12.608/2012, devem ser considerados conteúdo mínimo obrigatório para todos os Municípios brasileiros, ainda que não possuam área de risco. São eles: (a) parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda (art. 42-A, inc. I); (b) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares (inc. II);<sup>22</sup> (c) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais (inc. VI).

E por que a *interpretação sistemática* do Estatuto da Cidade leva a esta conclusão? Ora, conquanto inseridos na Lei n. 10.257/2001 apenas em 2012, e textualmente endereçados apenas para os Municípios cadastrados como suscetíveis de desastres, todos esses instrumentos são fundamentais para a política urbana de todo e qualquer Município e são não apenas compatíveis com a Lei n. 10.257/2001, mas de fato configuram uma exigência de concretização das diretrizes gerais da política urbana elencadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, sobretudo aquelas que concernem à garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, inc. I), ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV), a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar, entre outras consequências, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente e a poluição e a degradação ambiental (inc. VI, alíneas a, b, c, d, g), a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização

---

<sup>22</sup> Compete ao plano diretor estabelecer diretrizes gerais e específicas para a regularização fundiária e urbanística de núcleos urbanos informais situados nos Municípios, porém respeitando os princípios, as regras e as diretrizes definidas na Lei n. 13.465/2017, que instituiu a Lei Nacional de Regularização Fundiária.

(inc. IX) e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (inc. XIV).

Esse argumento nos permite estender nossa abordagem sobre o conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor para instrumentos técnicos de planejamento urbano. Nosso argumento central é que a definição do conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor exige uma interpretação das disposições do Estatuto da Cidade que regulam o instrumento do plano diretor à luz das diretrizes gerais da política urbana definidas no artigo 2º do estatuto. É o caso, a nosso ver, dos incisos I, II e VI do art. 42-A. Mas é também o caso do zoneamento urbanístico e dos chamados índices urbanísticos, tais como limites mínimos dos terrenos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuo frontal, lateral e de fundos e limite de altura dos prédios devem constar obrigatoriamente na lei no plano diretor. O zoneamento é um instrumento que decorre do inciso IV do artigo 2º, que o descreve como *“planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”*. Trata-se de um instrumento de política urbana de tamanha relevância que não parece concebível elaborar um plano diretor sem proceder ao zoneamento da cidade. O zoneamento pode ser mais ou menos flexível, mas algum zoneamento deve estar previsto no plano, a fim de promover a distribuição espacial da população e das atividades econômicas e evitar e corrigir as distorções da expansão urbana, inclusive sobre o meio ambiente. Por conseguinte, o zoneamento urbanístico é conteúdo obrigatório do plano diretor.

O mesmo raciocínio aplica-se para os índices urbanísticos. Note-se, a propósito, que o artigo 28, § 2º, do Estatuto da Cidade dispõe que *“O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana”*. A melhor interpretação desse enunciado é que o Poder Público local está autorizado tanto a fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana quanto fixar coeficientes de aproveitamento diferenciados para áreas urbanas específicas. No entanto, embora possa optar por uma dessas possibilidades, o plano diretor deve necessariamente contemplar os coeficientes de aproveitamento, únicos ou diferenciados, não podendo deixar a definição desses índices para outro texto legal ou para decisões administrativas. E é compreensível que seja assim, porquanto a definição desses índices urbanísticos é um elemento absolutamente fundamental para o desenvolvimento e a expansão urbana, vale dizer, para os objetivos constitucionais do plano diretor. O mesmo raciocínio se aplica para índices urbanísticos como limites mínimos de lotes, taxa de ocupação, gabarito e recuos, ainda que estes não estejam referidos no artigo 28, § 2º. O inciso X do artigo 2º do Estatuto da Cidade prevê que uma das

diretrizes da política urbana é a “*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*”, e a definição de índices urbanísticos é um dos principais instrumentos de concretização dessa diretriz no planejamento urbano. Assim sendo, índices urbanísticos também devem ser considerados conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor.

Adiante, o artigo 42-B, incluído pela Lei n. 12.608/2012, determina que os Municípios que pretendem aumentar seu perímetro urbano 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; (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. Vale dizer, o artigo 42-B impõe aos Municípios decididos a expandir seu perímetro urbano a edição de lei contendo esses elementos.

O § 1º do artigo 42-B prevê que a lei municipal referida no caput deve atender às diretrizes do plano diretor, ao passo que o § 2º dispõe que, se a lei do plano diretor já contemplar as exigências do caput, “o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico”. Entendemos que a melhor interpretação sistemática e teleológica desse artigo 42-B leva à conclusão de que os itens contemplados nos incisos da disposição devem ser reconhecidos como parte do conteúdo obrigatório do plano diretor. A primeira razão é que o artigo 42-B está topograficamente no capítulo sobre plano diretor no Estatuto da Cidade, isto é, trata de matéria concernente a este instrumento de planejamento urbano. A segunda razão é que a lei para expansão do perímetro urbano do Município em regra só poderá dispor sobre aspectos já regulados na área urbana preexistente. Quando o § 2º dispensa a edição dessa lei especial sempre que os itens dos incisos estiverem contemplados no plano diretor, é fácil de ver que a lei disse menos do que deveria, porque seria incoerente e ilógico que a lei fizesse exigências jurídico-urbanísticas obrigatórias para a área de expansão do perímetro urbano que não sejam igualmente obrigatórias para o perímetro urbano preexistente.

Pensemos exemplificativamente na “demarcação do perímetro urbano”: é evidente que a demarcação da expansão do perímetro urbano na lei específica pressupõe a preexistência de um perímetro urbano devidamente demarcado. Portanto, podemos deduzir que a demarcação do perímetro é conteúdo obrigatório do plano diretor. O inciso V diz que a lei deve prever 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. Seria possível que esse elemento seja obrigatório para a lei que regula a expansão do perímetro urbano e não esteja regulado na lei do perímetro urbano preexistente? Claro que não, seria ilógico. E em qual lei deve estar regulado esses temas, demarcação do perímetro e de zonas especiais de interesse social? Na lei do plano diretor, é claro, porque são temas fundamentais do planejamento urbano e da regulação do solo urbano.<sup>23</sup> A interpretação sistemática nos ajuda, neste caso, por ser um método hermenêutico por meio do qual o intérprete confere coerência normativa a um texto legal que à primeira vista não se mostra coerente. E é precisamente a interpretação sistemática que nos permite dizer que os itens dos incisos do artigo 42-B formam parte também do conteúdo obrigatório do plano diretor.<sup>24</sup>

Como se pode concluir, conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha tornado o plano diretor um instituto jurídico-constitucional, ela não explicitou conteúdos mínimos obrigatórios, limitando-se a enunciar que o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, que, por sua vez, “tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Todavia, o Estatuto da Cidade, na condição de norma geral federal da política urbana nacional, foi acrescentando conteúdos mínimos obrigatórios aos planos diretores desde sua edição. Conforme expusemos acima, atualmente é possível ter uma visão muito mais clara do que é juridicamente obrigatório constar na lei do plano diretor, seja mediante interpretação literal do texto, seja mediante interpretação sistemática e teleológica do Estatuto da Cidade.

Para finalizar, vamos aprofundar três aspectos que podem ser considerados atualmente contestados: (i) a obrigatoriedade do planejamento por meio do plano diretor, (ii) a obrigatoriedade do

---

<sup>23</sup> Conquanto não seja objeto do estudo, entendemos que a lei prevista no artigo 42-B deve ser uma lei de revisão do plano diretor, e por isso deve se submeter a todas as regras legais sobre o respectivo processo legislativo. Vale dizer, essa lei é de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo e deve contar com a participação da população tanto na fase executiva quanto na fase legislativa. Isso porque seria incoerente que o Município possuísse uma lei do plano diretor e lei municipal diversa regulando itens obrigatórios do plano diretor em outro diploma legal, mas incidentes apenas sobre a área de expansão do perímetro urbano. Nesse caso teríamos uma inadequada fragmentação legislativa do plano diretor.

<sup>24</sup> Sobre o caráter produtivo da interpretação jurídica, sobretudo no emprego do sistema, ver LAMEGO, José. *Elementos de metodologia jurídica*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 87-96. Sobre a coerência na interpretação jurídica e sobre o dever de coerência do intérprete, ver BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 231-270.

uso da forma legal para todos os instrumentos jurídicos, políticos e urbanísticos que devem compor o conteúdo obrigatório do plano diretor e (iii) a obrigatoriedade da integralidade do plano para todo o território, e, por consequência, a vedação de fragmentação territorial do plano. A seguir, abordaremos aspectos da participação popular na elaboração e revisão do plano diretor e da legitimidade do Ministério Público para o controle de constitucionalidade e legalidade dos planos diretores. Passamos à análise articulada de cada um desses pontos.

## **6. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR E OBRIGATORIEDADE DO PLANEJAMENTO URBANO ESTATAL.**

Conforme vimos acima, uma consequência da inclusão do plano diretor na Constituição Federal é que este instrumento originário do urbanismo converteu-se em um instituto jurídico que obriga o Poder Público municipal e que serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade de toda a legislação local que trate de política urbana e planejamento urbano, sobretudo das próprias leis de plano diretor. O planejamento urbano não é mais uma opção do Poder Público municipal, assim como não o é o plano diretor. Quando a Constituição Federal inseriu o plano diretor em seu texto, ela converteu um instrumento urbanístico em uma norma jurídica obrigatória para o Poder Público municipal, incluindo Prefeitos e Câmara Municipal, o que torna irrelevante a opção, a ideologia ou a visão política e econômica dos agentes públicos que exercem cargos nos poderes públicos do Município. Em outras palavras, independentemente da concepção de política urbana de agentes públicos, de agentes econômicos do mercado, de urbanistas ou de acadêmicos, no Brasil o planejamento urbano e o plano diretor são juridicamente obrigatórios e não estão à disposição do debate democrático ordinário exatamente porque deixaram de ser escolhas políticas e passaram a ser normas jurídicas de hierarquia constitucional.

Ou seja, Prefeitos e membros das Câmaras de Vereadores estão obrigados a planejar o desenvolvimento urbano e a fazê-lo por meio do instrumento jurídico-constitucional do plano diretor. Além disso, a legislação infraconstitucional, no caso o Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257/2001, complementou e regulamentou as disposições constitucionais acima citadas, reforçando a normatividade jurídica que torna o planejamento urbano e o plano diretor obrigatórios para o Poder Público municipal. Sendo assim, não há espaço para debates jurídicos sobre a necessidade, a conveniência ou a oportunidade de fazer ou não planejamento urbano e de elaborar e revisar ou não o plano diretor. Posições acadêmicas, políticas, urbanísticas ou mercadológicas propondo a desnecessidade ou a inconveniência total ou parcial do planejamento para a gestão urbana são simplesmente irrelevantes do ponto de vista jurídico, uma vez que o direito positivo brasileiro não deixa qualquer espaço para o desenvolvimento urbano sem a primazia do planejamento estatal.



Naturalmente, respeitados os princípios gerais e o conteúdo jurídico obrigatório do plano diretor, tanto os órgãos públicos quanto a sociedade têm ampla margem de liberdade para deliberar sobre o planejamento do desenvolvimento e da expansão urbanas. Ou seja, não existe discricionariedade para planificar ou não, mas existe discricionariedade quanto ao conteúdo e aos objetivos da planificação urbana, desde que respeitadas os princípios e as regras jurídicas vinculantes do direito urbanístico brasileiro, examinadas acima. Além disso, nem tudo na produção e na reprodução das cidades depende de planejamento estatal. A liberdade dos atores políticos, sociais e econômicos no desenvolvimento urbano deve ser incentivada e defendida. Contudo, novamente a atuação desses atores deve se dar respeitando a moldura estabelecida pelo plano diretor.

## **7. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA: OBRIGATORIEDADE DA FORMA LEGAL E VEDAÇÃO DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA**

Vimos acima que a Constituição Federal e, sobretudo, o Estatuto da Cidade impuseram ao plano diretor uma forma jurídica específica, a forma de lei em sentido formal, ou seja, de origem parlamentar; e um procedimento, que exige a participação popular em audiências públicas e debates nas fases de elaboração executiva e de deliberação legislativa do plano diretor. Por isso afirmamos que o plano diretor é o produto do exercício da democracia plena, conjugando democracia direta com democracia representativa. Trata-se, inclusive, do único caso no direito brasileiro em que a participação popular no processo de elaboração de uma lei é juridicamente compulsória. Pode-se dizer, por consequência, que o Congresso Nacional impôs uma reserva de lei em sentido formal e uma reserva de participação popular na elaboração executiva e na deliberação parlamentar do processo de produção do plano diretor.

Considerando esses argumentos, é evidente que o plano diretor não pode conter normas de delegação de decisões a respeito de conteúdos obrigatórios do plano para o Poder Executivo. Conforme discutimos acima, a disciplina jurídica do plano diretor contém conteúdos obrigatórios, determinados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, de forma expressa ou por dedução interpretativa. Esses conteúdos só podem ser regulados na lei do plano diretor, uma vez que devem resultar de decisões políticas que contem com a participação popular, nos termos do artigo 40, § 4º, da Lei n. 10.257/2001, e de deliberação da Câmara de Vereadores, conforme preveem o artigo 182, § 1º, da CF e o artigo 40, § 1º, do EC. A delegação legislativa de decisões sobre conteúdos que obrigatoriamente devem estar no plano diretor, como zoneamento e índices urbanísticos, representa uma violação às referidas normas constitucionais, já que ao fim e ao cabo a decisão sobre esses aspectos do plano diretor é transferida para o chefe do Poder Executivo, que termina por decidir questões centrais do planejamento urbano sem participação popular e sem deliberação parlamentar. Vale dizer, a delegação de decisões sobre conteúdos



do plano diretor para o Prefeito Municipal frustra e frauda a sistemática altamente democratizante imposta à elaboração do plano diretor pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Portanto, pode-se afirmar, com base nestes argumentos, que é inconstitucional a delegação de conteúdos obrigatórios do plano diretor para o chefe do Poder Executivo. Todos os conteúdos obrigatórios do plano diretor que foram elencados acima estão submetidos à reserva de lei em sentido formal, à reserva de plano e à reserva de participação popular, e justamente por isso não podem ser transferidos para o plano decisório do Poder Executivo. O Prefeito Municipal deve apenas executar a política urbana prevista na lei do plano, e não inovar a política urbana naquilo que o direito brasileiro impõe seja matéria reserva ao plano diretor. Essa garantia jurídica é decisiva para proteger o desenvolvimento urbano de pressões políticas, econômicas e mercadológicas que podem muito mais facilmente cooptar a vontade política de um único agente público do que capturar a vontade de uma multiplicidade de parlamentares, cidadãos e entidades representativas da sociedade. Em síntese, está vedada a delegação legislativa sobre temas que compõem o conteúdo obrigatório do plano diretor.<sup>25</sup>

#### **8. PRINCÍPIO DA INTEGRALIDADE TERRITORIAL DO PLANO DIRETOR E VEDAÇÃO DE FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL DO PLANO.**

Argumentos muito semelhantes aos expostos nas questões anteriores permitem concluir que também contraria a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade a prática de fragmentar o planejamento por território dentro do Município, criando planos diretores exclusivos para determinadas regiões da cidade. O princípio da democraticidade plena, que expusemos acima e que encontra respaldo nos §§ 1º e 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, implica que a população e as associações representativas da comunidade têm o direito subjetivo público de participar da deliberação coletiva e comunitária do planejamento urbano do conjunto da cidade.

A fragmentação do plano impede ou dificulta enormemente que a população compreenda a totalidade do território municipal. É fácil de entender esse problema. Se o Poder Público local decide elaborar um plano diretor específico para um bairro ou uma região do Município, alterando, por exemplo, o zoneamento e os índices urbanísticos previstos no plano diretor global, a participação popular na elaboração deste plano fragmentado tenderá a restringir-se à população diretamente interessada, porque reside ou trabalha na área, desmobilizando o restante da população do Município e assim fragmentando a construção coletiva e comunitária do planejamento urbano, que decorre justamente dos princípios da

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, ver a decisão pioneira, fundamentada e detalhada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 045.352- 0/5-00, de 14 de fevereiro de 2001.

integridade territorial e da democraticidade plena. Além disso, a fragmentação territorial oneraria desmesurada e desproporcionalmente o exercício da cidadania ativa, uma vez que obrigaria a população a participar do processo deliberativo de múltiplos planos diretores. Em verdade, a fragmentação revela-se um método eficiente de desmobilização da participação popular, contrariando o objetivo legal de construção coletiva e comum do planejamento da cidade.

Além disso, a fragmentação territorial do plano diretor tende a tornar o planejamento do desenvolvimento e da expansão urbana incoerente, desequilibrado, desarticulado e desigual, vale dizer, a fragmentação territorial revela-se a verdadeira antítese do planejamento urbano. Mesmo que o plano diretor contemple regras, funções e objetivos distintos e específicos para diferentes regiões da cidade, se os regimes específicos são discutidos em conjunto no processo de elaboração e revisão do plano diretor, as distinções e especificidades podem atingir um grau adequado de coerência, equilíbrio, articulação e isonomia, de modo a garantir a concretização de várias diretrizes da política urbana definidas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Por consequência, podemos concluir que há também bons argumentos jurídicos para afirmar ser inconstitucional a fragmentação do plano diretor com a elaboração de planos diretores para bairros ou regiões específicas do Município.<sup>26</sup>

Por fim, a fragmentação territorial do plano diretor, com a elaboração de planos diretores de regiões ou bairros, tem um elevado potencial de violação ao princípio da igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição Federal. Ainda que seja inerente ao planejamento urbano a criação de regimes urbanísticos diferenciados no território da cidade e, portanto, uma desigualdade de regras urbanísticas, essas diferenças não podem ser arbitrárias, ilógicas ou desproporcionais. Em seu notável esforço de valorização do princípio da igualdade no planejamento urbano, o jurista português Fernando Alves Correa propôs a existência de duas dimensões do princípio da igualdade no plano urbanístico: (i) proibição de arbítrio e (ii) igualdade de chances ou de oportunidades. Para Correa, disparidades urbanísticas que se revelem ilógicas, desarrazoadas e desprovidas de fundamentos objetivos configuram uma ofensa ao princípio da proibição do arbítrio na sua dimensão de proteção da igualdade. De outro lado, a igualdade de chances ou oportunidades impõe ao legislador que “consagre mecanismos ou instrumentos adjacentes ao plano que visem a corrigir as desigualdades de tratamento” que são inevitáveis no planejamento urbano.<sup>27</sup> Os habitantes de uma cidade não devem suportar sacrifícios pessoais e patrimoniais distintos dos demais que não encontrem justificativa objetiva. A situação jurídica dos habitantes da cidade não

<sup>26</sup> No entanto, há a possibilidade de definição de regimes urbanísticos específicos para áreas definidas em lei para aplicação do instituto da operação urbana consorciada, conforme explicam LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022, p. 207-209.

<sup>27</sup> CORREA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 457-469.



pode se submeter a um regime de loteria, deixando sua situação depender da sorte ou do azar do lugar onde habitam. Ocorre que a fragmentação territorial do planejamento da cidade importa em um elevado risco de promoção da desigualdade, uma vez que incrementa o potencial de distinções arbitrárias e reduz a possibilidade de definição de mecanismos que evitem ou corrijam as desigualdades de tratamento.

## 9. PRINCÍPIOS DA EFETIVIDADE E DA AUTENTICIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Conforme vimos acima, a elaboração da lei do plano diretor é um caso único no regime democrático brasileiro, uma vez que exige o consórcio do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da participação direta da população. Justamente por isso propusemos que o plano diretor submete-se ao *princípio da democraticidade plena*, já que a lei demanda tanto a democracia direta, pela participação popular, quanto a democracia representativa, pela deliberação conclusiva da Câmara Municipal. Vimos também que o Estatuto da Cidade torna obrigatória a realização de audiências e consultas públicas à população e a associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tanto na fase executiva quanto na fase legislativa da tramitação do projeto de lei do plano diretor.

Todavia, a participação da população e de associações representativas no processo de elaboração e deliberação sobre o plano diretor deve assentar-se em dois vetores: a efetividade e a autenticidade. *Participação efetiva* é aquela em que a população e as associações podem de fato influenciar na interpretação da cidade e nas decisões urbanísticas que serão adotadas no plano. Não basta, em absoluto, a realização de audiências e consultas meramente protocolares, em locais de difícil acesso para o conjunto da população, em horários que impeçam a participação da população trabalhadora, em reuniões que não permitam a fala das pessoas e a respectiva escuta pelos agentes públicos. Ao contrário, a população deve ser adequada e previamente informada dos locais e datas das reuniões, do conteúdo das sessões e dos documentos sobre os quais haverá debate e deliberação; as audiências devem realizar-se em espaços e horários acessíveis ao conjunto da população, sendo necessária a adaptação da agenda às peculiaridades locais; a oportunidade de fala nas sessões deve permitir que a população exponha adequadamente suas posições, devendo ser garantida ampla liberdade de análise e de crítica; por fim, as manifestações da população e das associações devem ser efetivamente consideradas no processo decisório do plano diretor. Ainda que a vontade popular manifestada nas audiências e consultas públicas não seja juridicamente vinculante ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, ambas as esferas devem submeter as posições populares a um escrutínio técnico e político mediado pelo princípio da boa fé objetiva. Isso significa que as audiências e consultas públicas não podem ser simulacros de democracia direta, feitas apenas para assegurar a legitimidade política e a validade jurídica de decisões que, na verdade,

permanecem nos gabinetes dos agentes políticos e do corpo técnico-burocrático e de quem tem acesso fácil a eles.

*Participação autêntica* é aquela em que os cidadãos e as associações que dela participam têm um real interesse em contribuir para o planejamento urbano da cidade que será concretizado no plano diretor. Isso significa que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo devem inibir e coibir a participação fraudulenta de setores da sociedade que procuram turbar o andamento das audiências e debates públicos mediante expedientes que distorcem a efetiva vontade popular. Um dos expedientes a ser inibido e coibido é o emprego da força econômica de agentes do mercado imobiliário para levar às audiências e consultas funcionários de empresas ou pessoas pagas especificamente para povoar os espaços disponíveis para as sessões, reduzir os lugares disponíveis para a população realmente interessada nos debates e para fazer intervenções com o único propósito de desarticular, desorganizar ou desorganizar o andamento das audiências e consultas. Ou seja, os órgãos públicos que conduzem as sessões devem assegurar que apenas cidadãos e associações autenticamente comprometidos com as discussões sobre o plano diretor participem das audiências e consultas. De modo algum o dever de promover a autenticidade das sessões públicas deve comprometer a divergência e o dissenso acerca dos temas em debate; o que deve ser combatido é a participação inautêntica, desonesta e fraudulenta, que procura frustrar o caráter efetivamente democrático da participação popular.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu oferecer uma interpretação jurídica das disposições constitucionais e legais que regulam o instrumento do plano diretor. O conjunto de normas que disciplina este instituto permite ao intérprete construir um regime jurídico do plano diretor que, por um lado, deve orientar os agentes públicos municipais responsáveis pela elaboração e pela revisão de planos diretores; por outro, deve servir de parâmetro para que os órgãos de controle, a sociedade e o Poder Judiciário examinem a validade de atos normativos editados sobre a matéria.

Há muito ainda a ser estudado e desenvolvido para que tenhamos uma teoria jurídica do plano diretor. Conquanto este instrumento de planejamento urbano tenha sido constitucionalizado há mais de 35 anos e esteja disciplinado no plano infraconstitucional desde a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, estamos longe de dispormos de uma teoria adequada do plano diretor e de um repertório abrangente de precedentes judiciais que possam orientar o uso adequado do instituto na vida prática. É possível que a ausência de uma teoria jurídica consistente sobre o plano diretor tenha contribuído para a baixa efetividade das disposições constitucionais e legais que regulam este instrumento.



Embora tenha se tornado um instituto jurídico, o plano diretor ainda é amplamente compreendido como um instrumento das ciências urbanísticas e da política municipal, e por isso estaria à disposição de decisões tecnocráticas e da discricionariedade legislativa e administrativa. Essa compreensão é falsa. As normas constitucionais e legais que regulam o instituto são plenamente vinculantes ao Poder Público municipal. Esperamos que uma teoria jurídica do plano diretor possa desfazer esse mal entendido, que tem minado a efetividade da política urbana em grande parte dos Municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTAUD, Alain. *Order without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge, MA : MIT Press, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CORREA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além de Rio e Sampa – Corumbá, Irecê e Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. *Revista Direito GV*, São Paulo, vol. 14, n. 2, p. 492-512, maio-agosto 2018.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas política e jurídica. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 626-665, 2017.

LAMEGO, José. *Elementos de metodologia jurídica*. Coimbra: Almedina, 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2015.

LEVIN, Alexandre; HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades Sustentáveis*. 2ª edição. São Paulo: GZ Editora, 2022.

JACOBS, Jane. *Vida e Morte de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2011.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721 pp.437-462.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SEVILLA-BUITRAGO, Álvaro. Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N. 27, jan-abril 2014, p. 49-72.



SEVILLA-BUITRAGO, Álvaro. *Contra lo comum: una historia radical de urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2023.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Rodolfo Vassoler da; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger. Plano diretor: a constituição do ordenamento urbano e como sua hierarquia material deve garantir eficácia ao direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 3, p. 1162-1186, 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, n. 104, p. 93-109, mar. 2016.

#### Sobre o autor:

##### **Cláudio Ari Pinheiro de Mello**

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1990), possui Mestrado em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2003) e Doutorado em Teoria do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). É professor da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul desde 1998, onde ministra as disciplinas Direito Constitucional, Ciência Política, Filosofia do Direito e Hermenêutica Jurídica. Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul desde 1993. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS, Porto Alegre, RS  
E-mail: claudio.ari@hotmail.com

