

# Plano Diretor Municipal: Elaboração e Alteração do Instrumento Básico da Política Urbana

Glaucia Rodrigues T. de Oliveira Mello\*

## Sumário

1. Introdução. 2. Da Natureza Jurídica do Plano Diretor. 3. Do *Status* Normativo do Plano Diretor Municipal. 4. Do Princípio do Tecnicismo e da Necessidade de Elaboração de Estudos e Diagnósticos. 5. Da Iniciativa Legislativa para o Projeto de Alteração do Plano Diretor Municipal. 6. Da Imprescindível Participação Popular e Acompanhamento pelo Ministério Público. 7. Da (Im)Possibilidade de Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei de Alteração do Plano Diretor. 8. Conclusão. Referências.

## Resumo

O artigo tem o objetivo de trazer o *iter* procedimental de elaboração e da alteração de um plano diretor municipal. Para tanto, serão abordados aspectos acerca da natureza jurídica do plano diretor, iniciativa, controvérsias que circundam a sua edição, bem como analisados os princípios que pautam a sua edição.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Processo legislativo. Edição. Alteração.

## 1. Introdução

O presente artigo tem o objetivo de traçar linhas gerais acerca do processo de elaboração e alteração do plano diretor municipal. Sem a pretensão de exaurir o tema, a abordagem perpassará aspectos tais como a natureza jurídica do plano diretor, vieses formais e materiais do processo legislativo, bem como o papel do Ministério Público em tais procedimentos.

Com efeito, a participação do Ministério Público em tal senda ganha especial relevância não só em razão da natureza do tema, de inegável cunho social e democrático, mas também por força da novel Lei nº 13.089/15 – Estatuto da MetrÓpole, a qual erige o *acompanhamento* pelo Ministério Público a um dos requisitos do processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado.

A despeito de a previsão referir-se à elaboração, como dito, do PDUI – e não do Plano Diretor –, sustentar-se-á a possibilidade de aplicação analógica do

---

\* Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

dispositivo ao processo de elaboração do plano diretor municipal, de modo a permitir o acompanhamento pelo *Parquet* desde a origem da confecção do projeto, evitando, com isso, que sejam aprovados planos inconsistentes e dissociados da realidade e da boa técnica.

## 2. Da Natureza Jurídica do Plano Diretor

O Plano Diretor, instrumento de planejamento da política urbana municipal, encontra previsão no art. 182, §1º, da Constituição, o qual estabelece a necessidade de elaboração de uma *política de desenvolvimento urbano*, a ser executada pelo poder público municipal:

Art. 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.

§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.

O Plano Diretor é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo considerado obrigatório pela Constituição para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. Além disso, o art. 41 do Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade do plano diretor também para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e também para as cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, podemos conceituar o plano diretor como “o instrumento fundamental de política urbana pelo qual o Município traça as diretrizes e os objetivos relacionados ao desenvolvimento social e à expansão urbana”<sup>1</sup>.

Com efeito, controverte a doutrina acerca da natureza jurídica do Plano Diretor. A despeito de o Plano ser veiculado por meio de lei municipal, há acesa discussão na doutrina sobre a sua real natureza.

<sup>1</sup> *Comentários ao Estatuto da Cidade*. p.270.

Há aqueles que enxergam o plano diretor como *instituto jurídico autônomo* do direito urbanístico, que não se enquadraria nas noções tradicionais do direito constitucional e administrativo. Argumenta-se que a Constituição se limita a estabelecer que o Plano Diretor deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, mas sem estabelecer o ato por meio do qual deveria dar-se tal aprovação. É o entendimento de Victor Carvalho Pinto:

A caracterização dos planos urbanísticos como uma modalidade própria de ato jurídico é defendida por Forsthoff. Para este autor, o plano não é lei, uma vez que não é abstrato, mas extremamente concreto, e não é ato administrativo, porque não regula a situação do indivíduo, mas impõe uma ordem que ultrapassa o quadro dos interesses individuais. (...) *A Constituição não define o instrumento jurídico formal pelo qual a Câmara Municipal aprova o plano diretor. Ela limita-se a estabelecer sua "aprovação" pelo Legislativo local. A rigor, o plano diretor não poderia ser considerado uma lei. A simples aprovação do legislativo não é suficiente para transformar em lei um projeto. A lei não decorre da vontade exclusiva do legislativo, mas da conjugação desta com a do Executivo, por meio da sanção. A constituição autoriza, portanto, a interpretação de que se trata de uma figura jurídica nova, por ela própria criada. Se o constituinte quisesse fazê-lo, teria simplesmente dito que a função social da propriedade é definida por lei municipal. (Direito Urbanístico – plano diretor e direito de propriedade. PINTO, Victor Carvalho. Ed. RT, 2014. p.207-210.)*

O raciocínio é pertinente, mas não prospera. Com efeito, o autor embasa seu fundamento na redação literal do §1º do art. 182, da Constituição, o qual textualmente estabelece 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."

Todavia, é de bom alvitre rememorar que a interpretação dos parágrafos não pode ser completamente dissociada da cabeça do dispositivo. Com isso em mente, é certo que o *caput* do art. 182 da Constituição estabelece que "*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".

Ora, se o plano diretor é o *instrumento básico da política de desenvolvimento urbano* (art. 182, §1º) e se é certo que a *política de desenvolvimento urbano* deve ser executada conforme as *diretrizes gerais fixadas em lei* (art. 182, *caput*), outra não é a conclusão senão aquela no sentido de que o Plano Diretor consiste exatamente nessa *lei* que agasalha as tais diretrizes gerais do planejamento urbano<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho: "Conclui-se, por conseguinte, ser possível atribuir ao plano diretor a natureza de instrumento legal básico de política urbana." (*Comentários ao Estatuto da*

Sepultando a controvérsia, em consonância com o aqui defendido, o art. 40 do Estatuto da Cidade<sup>3</sup> definiu que o plano diretor será aprovado *por meio de lei municipal*.

Hely Lopes Meirelles também se manifesta dessa forma, concluindo que o plano diretor “[...] é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.” (*Direito Municipal Brasileiro*. p.550.)

Sustentando a natureza de *lei* do Plano Diretor, José Afonso da Silva defende tratar-se o diploma de uma lei em sentido *formal e material*, porquanto conformador, transformador e inovador no mundo jurídico:

A lei, no caso, não constitui simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas. Configura um articulado que revela as diretrizes normativas do plano e dá eficácia jurídica às regras concretas que ele contém. Por isso, a nosso ver, o plano passa a integrar o conteúdo da lei, formando, assim, com esta, uma unidade legislativa. Em sentido formal, portanto, os planos urbanísticos no Brasil têm natureza de lei, e também o têm no sentido material, pois, como já vimos, são conformadores, transformadores e inovadores da situação existente, integrando o ordenamento jurídico que modificam, embora neles se encontrem também regras concretas de natureza administrativa, especialmente quando sejam de eficácia e aplicabilidade imediatas e executivas. (*Op. cit.* p.96)

Seja como for, na linha do já mencionado, o fato é que o art. 40 do Estatuto da Cidade estabelece que Plano Diretor *deverá* ser aprovado *por meio de lei municipal*, o que nos leva a concluir que necessariamente haverá de ser editada uma *lei formal* para que se aprove ou altere o Plano Diretor.

### 3. Do Status Normativo do Plano Diretor Municipal

Registre-se que não há na Constituição Federal qualquer dispositivo que imponha reserva de lei complementar para tratar de matéria urbanística ou do Plano Diretor. Em virtude disso, controvérte a doutrina acerca da possibilidade de os Municípios estabelecerem, em suas leis orgânicas, procedimento mais dificultoso para a aprovação de tais diplomas normativos.

---

*Cidade*. Ed. Lumen Juris. 2009. p.270) É também o entendimento de Toshio Mukai: “Ponto fundamental quanto à elaboração e aprovação do plano diretor está em sua tramitação legislativa, pois já era da doutrina que o plano diretor deveria ser aprovado por lei e agora a Constituição de 1988 previu expressamente essa obrigatoriedade (art. 182, *caput*).” (MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade* - Anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001. Ed. Saraiva, 2008.)

<sup>3</sup> Art. 40. O plano diretor, *aprovado por lei municipal*, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Digno de nota é o entendimento doutrinário no sentido de que a Lei Orgânica Municipal não poderia prever tal reserva qualificada para a instituição de planos urbanísticos ante a impossibilidade de se dificultar, demasiadamente, a dinâmica do ordenamento da cidade.

Neste sentido, é o escólio do insigne José dos Santos Carvalho Filho:

Com a devida vênia, parece-nos que a Lei Orgânica não poderia fixar esse quórum especial para aprovação da lei. Há mais de uma razão para nosso pensamento. Primeiramente, o plano é aprovado por lei ordinária, espécie normativa para a qual o quórum já está fixado na Constituição (art. 47). Ademais, a despeito da relevância da matéria urbanística, nenhuma reserva existe no sentido de que seja disciplinada por espécie normativa diversa da lei ordinária, ou por quórum de presença e de aprovação diverso do estabelecido pela Constituição. Por último, não é sem propósito destacar que o processo urbanístico é dinâmico, sendo incabível engessar a legislação e deixá-la inflexível diante de mudanças necessárias nas regras de política urbana. (*Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, 2009. p.278.)

Em sentido diametralmente oposto, Hely Lopes Meirelles argumenta que, em virtude da importância desta lei, razoável seria o estabelecimento de quórum qualificado para a sua aprovação. Segundo o autor, *os municípios podem estabelecer em sua legislação quórum qualificado para a aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, maior segurança e perenidade a essa legislação.*<sup>4</sup>

Em verdade, a questão reside em saber se há ou não necessidade de observar o princípio da *simetria* no que toca ao quórum de aprovação da legislação urbanística. Deveras, a Constituição da República em nenhum momento estabelece a reserva qualificada de lei complementar para tratar do tema. Ao contrário, o art. 182, *caput*, da Constituição faz menção apenas à necessidade de *lei*, o que nos conduz à ideia de que seria bastante a edição de lei ordinária, sendo certo que as reservas de lei complementar devem vir sempre expressas no texto constitucional.

Diante disso, indaga-se: o quórum de maioria simples seria ou não vinculativo aos entes políticos menores, ante o que propugna o princípio da simetria? A questão é polêmica, porquanto uma adoção cega e automática dos padrões consagrados na Carta da República representa uma inegável – e despropositada – limitação à autonomia federativa dos entes menores.

O princípio da simetria foi consagrado inicialmente no art. 13, III, da Constituição de 1967 e determinava que o poder constituinte derivado decorrente observasse as

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ed. Malheiros. p.552.

normas sobre processo legislativo previstas na Constituição Federal. Apesar de a Constituição de 1988 não reproduzir norma de igual quilate, o Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes tem invocado o princípio da simetria para invalidar normas de Constituições estaduais que não observam os padrões federais.

A postura castrativa do STF é criticada por parcela da doutrina, que argumenta no sentido de que deveria haver uma maior liberdade de conformação pelos entes políticos dotados de autonomia federativa. É o pensamento, por exemplo, de Daniel Sarmento e Cláudio Brandão Pereira:

A exigência geral de simetria não se compatibiliza com o federalismo, que é um sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política. A regra geral não pode ser a exigência de reprodução dos modelos e arranjos previstos para a União, eis que incompatível com a autonomia dos entes federais, que envolve a sua prerrogativa de auto-organização. Adotar a simetria como regra geral é negar uma das mais importantes dimensões do federalismo, que envolve a ideia de “diversidade na unidade”. A regra geral deve ser a liberdade para que cada ente faça as suas escolhas institucionais, as quais, mesmo sem a exigência de simetria, já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais que restringem o poder constituinte decorrente, como acima salientado. (*Direito Constitucional*. Ed. Fórum, 2012. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.)

Alinho-me ao entendimento que propugna uma maior liberdade de conformação aos entes políticos menores, tendo em vista a autonomia federativa de que gozam. Dessarte, parece-me que o *princípio da simetria* deva ser invocado tão somente no que concerne às regras da Constituição Federal que alberguem cláusulas afetas ao núcleo essencial do princípio da *separação dos poderes*.

Com isso em mente, parece-me que a estipulação na Lei Orgânica Municipal de um quórum qualificado de aprovação para a legislação urbanística em nada macularia o *núcleo essencial* do referido princípio. Dessa forma, mal não haverá se a Lei Orgânica Municipal estabelecer que a aprovação do Plano Diretor deve ser feita por lei complementar.

Todavia, em não havendo reserva de lei complementar estabelecida na Lei Orgânica, o Plano Diretor poderá ser editado por lei ordinária. Consequentemente, não haveria óbice, em tese, a que o Plano Diretor eventualmente instituído por lei complementar venha a ser alterado até mesmo por uma lei ordinária.

Isso porque, na linha da jurisprudência do Supremo, não existe hierarquia entre leis complementares e leis ordinárias, mas apenas reservas materiais de lei complementar. Dessa forma, quando não houver na Constituição uma reserva material de lei complementar, eventual lei complementar aprovada sobre o tema será apenas

formalmente complementar, o que significa dizer que poderá ser posteriormente alterada por lei ordinária. Neste sentido, ADI nº 4.071-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 22-4-2009, Plenário, DJE de 16-10-2009.

#### 4. Do Princípio do Tecnicismo e da Necessidade de Elaboração de Estudos e Diagnósticos

Outra especificidade inerente ao plano diretor é o fato de compor-se por dados e informações de índole eminentemente técnica, dele fazendo parte, inclusive, mapas, gráficos ou tabelas numéricas. Esta particularidade revela a impropriedade do processo legislativo tradicional para a edição do plano diretor. Com efeito, vigora a ideia de que o planejamento urbanístico resulta de estudos técnicos, que devem ser elaborados por profissionais habilitados, a fim de que as medidas propostas guardem coerência com o diagnóstico realizado e com os resultados pretendidos<sup>5</sup>.

Em virtude das peculiaridades inerentes ao plano diretor, o processo de elaboração ostenta também aspectos distintivos. O plano diretor agasalha o planejamento urbano de médio e longo prazo do município e, como tal, trata-se de um processo decisório complexo, que envolve fases de coleta de dados, elaboração de diagnósticos, possíveis ações e comparação entre alternativas possíveis, monitoramento de execução etc.

A formulação do plano diretor é uma tarefa eminentemente complexa, multifacetada e pluridisciplinar, podendo-se falar da existência, inclusive, do *princípio do tecnicismo*. Acerca do mencionado princípio, discorre José dos Santos Carvalho Filho:

[i]mpõe o socorro dos governos aos recursos técnicos mais avançados para a elaboração do planejamento, sendo necessário o auxílio de especialistas multidisciplinares nas respectivas áreas a fim de que se observe a especificidade dos setores envolvidos e o tempo não torne defasados os métodos e os meios previstos no instrumento. Esse postulado, como é fácil observar, demonstra que o planejamento deve ter caráter dinâmico e flexível, adequando-se ao surgimento de novos recursos que podem tornar mais ágil e efetivo o processo. Avulta realçar também que, não dispondo o Município de técnicos para a confecção do plano diretor, poderá recrutá-los através de contrato administrativo de serviços técnicos especializados (art. 13, I, da Lei nº 8.666/93), após regular processo de licitação. Tratando-se de profissional de notória especialização, tal como definido no art. 25, §1º, da Lei nº 8.666/93, seria caso de inexigibilidade de licitação (art. 25, II, do mesmo diploma), podendo ser celebrada a contratação direta. (*Comentários ao Estatuto da Cidade*. p.268.)

<sup>5</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico – plano diretor e direito de propriedade*. Editora RT. p.212.

Também explicitando a necessidade de especialização técnica dos responsáveis pela elaboração dos estudos e diagnósticos elementares à edição do plano diretor, assevera Hely Lopes Meirelles que:

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 a 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 dos objetivos. Mas não bastará que se completem essas fases e se apresente o mais perfeito conjunto de elementos cartográficos, memoriais, especificações, normas técnicas, se não se converter todo esse instrumental em lei, para que se torne impositivo para a Administração e para os administrados. (*Direito Municipal Brasileiro*. Ed. Malheiros. p.551.)

Essa fase desenvolve-se em regra perante a Administração Pública. Trata-se, por assim dizer, da fase interna de elaboração do plano diretor. Esta fase pode ser executada diretamente pela própria Prefeitura, por meio dos servidores públicos municipais da área técnica, ou, ainda, pode ser delegada a particulares por meio de contratação de serviços especializados.

Até mesmo em razão desta característica é que parte da doutrina sustenta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo de leis urbanísticas da natureza do Plano Diretor. Argumenta-se que o Poder Legislativo não teria um corpo de servidores suficientemente capacitados para a coleta de dados, diagnósticos e elaboração de um projeto dotado de tamanha especificidade. O ponto será melhor abordado a seguir.

Para alguns, a elaboração dos projetos e planos urbanísticos seria tarefa privativa de profissionais da arquitetura e do urbanismo. Com o intuito de regulamentar o exercício da Arquitetura e Urbanismo, a Lei nº 12.378/2010 arrola a elaboração do planejamento urbano, bem como do plano diretor, como atividade *privativa* de tais profissionais, veja-se:

Art. 2º As atividades e atribuições do arquiteto e urbanista consistem em:

(...)

Parágrafo único. As atividades de que trata este artigo aplicam-se aos seguintes campos de atuação no setor:



(...)

V – do 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;

(...)

No mesmo sentido, a RESOLUÇÃO Nº 51, DE 12 DE JULHO DE 2013 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que dispõe sobre as áreas de atuação privativas dos arquitetos e urbanistas, arrola em seu art. 2º, V, *a*, como privativa destes profissionais a coordenação da equipe responsável pela elaboração do plano diretor:

Art. 2º No âmbito dos campos de atuação relacionados nos incisos deste artigo, em conformidade com o que dispõe o art. 3º da Lei nº 12.378, de 2010, ficam especificadas como privativas dos arquitetos e urbanistas as seguintes áreas de atuação:

(...)

V – DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL:

a) coordenação de equipe multidisciplinar de planejamento concernente a plano ou traçado de cidade, plano diretor, plano de requalificação urbana, plano setorial urbano, plano de intervenção local, plano de habitação de interesse social, plano de regularização fundiária e de elaboração de estudo de impacto de vizinhança;

(...)

Considerando tais normas, é salutar que os estudos levados a efeito para o fim da elaboração ou alteração do planejamento urbano, bem como o projeto a ser apresentado à Câmara Municipal, sejam coordenados, subscritos e aprovados por profissional devidamente habilitado.

A doutrina especializada assenta que o processo de elaboração do plano diretor deve perpassar pelas seguintes etapas: *estudos preliminares, diagnóstico, plano de diretrizes e instrumentação do plano*. Assim, de acordo com o escólio de José Afonso da Silva, a confecção/alteração do plano diretor deverá necessariamente observar o seguinte *iter* procedimental:

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 – Instrumentação 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.

(*Direito Urbanístico Brasileiro*. SILVA, José Afonso da. p.142.)

Como dito, a elaboração e aprovação de um plano diretor é processo decisório intrincado, que perpassa por uma série de etapas preparatórias, como a coleta de dados técnicos e fáticos, diagnóstico, planejamento de ações etc. Trata-se, portanto, de uma atividade de *planejamento*.

Outro ponto é que o plano diretor não poderá conflitar com os dados fáticos e estudos técnicos obtidos no procedimento prévio à sua edição. Assim, o planejamento urbanístico de médio e longo prazo, consubstanciado no projeto do Plano Diretor, num primeiro momento, consiste num conjunto de ações, relatórios, estudos, estratégias de natureza urbanística. Confeccionados e discutidos tais dados e elementos, incorporam-se os mesmos ao projeto de lei enviado à Câmara.

Registre-se, ademais, que os estudos urbanísticos devem ser globais, com vistas a um planejamento territorial coerente e adequado aos interesses públicos como um todo.

A despeito da especificidade e da tecnicidade que reveste a elaboração de um plano diretor, isso não quer significar a sua inalterabilidade. Ao contrário, a cidade deve ser entendida como um organismo vivo e complexo, em permanente modificação. Em virtude disto, o planejamento urbano deve seguir o mesmo rumo, constantemente se adaptando às novas demandas e realidades sociais. Neste sentido:

Um plano já em vigor pode ser alterado parcialmente, respeitado o mesmo processo de planejamento previsto para a elaboração do plano. A desvirtuação das normas de zoneamento, comum a praticamente todos os Municípios brasileiros, decorre do caráter pontual das alterações, mas sua completa falta de embasamento técnico. A mudança do plano diretor é uma decorrência normal do

processo de planejamento, em que tem de haver uma retroalimentação permanente a partir da realidade da cidade, que é dinâmica, mas é preciso que as alterações pontuais respeitem a coerência global do plano. (*Direito Urbanístico – plano diretor e direito de propriedade.* PINTO, Victor Carvalho. Ed. RT, 2014. p.216.)

No mesmo sentido, é a lição do mestre administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra sobre o Direito Municipal brasileiro:

O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas da administração e dos recursos de cada Prefeitura. O plano diretor não é estativo; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (*Direito Municipal Brasileiro.* 16ª edição. p.550.)

## **5. Da Iniciativa Legislativa para o Projeto de Alteração do Plano Diretor Municipal**

Outro ponto que deverá ser observado, quando da alteração do Plano Diretor, é a iniciativa para a deflagração do processo legislativo. Muito embora a iniciativa para projetos de leis urbanísticas e para o Plano Diretor não esteja arrolada no art. 61 da Constituição Federal, a doutrina e a jurisprudência especializadas são, majoritariamente, no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para a edição de projetos de lei sobre o tema.

Neste sentido, são as lições de José Afonso da Silva:

Entre os instrumentos que integram a elaboração do plano diretor encontra-se o projeto de lei a ser submetido à Câmara Municipal, para sua aprovação. A iniciativa dessa lei pertence ao Prefeito, sob cuja orientação se prepara o plano. (SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p.144.)

Em idêntico passo, são os ensinamentos de Victor Carvalho Pinto:

Embora a Constituição nada diga a respeito, a iniciativa do projeto de plano diretor pertence ao Executivo. Além de apresentar natureza

técnica, a elaboração do plano pressupõe a existência de um conjunto de informações necessárias ao diagnóstico que só podem ser coletadas pela prefeitura. (*Direito Urbanístico – Plano diretor e direito de propriedade*. PINTO, Victor Carvalho. Ed. RT, 2014. p.215.)

Divergindo dos entendimentos acima expostos, José dos Santos Carvalho Filho sustenta a inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que as leis orgânicas devem guardar simetria com a Constituição Federal e que esta não contempla a iniciativa reservada do Chefe do Executivo, veja-se:

Quanto à iniciativa, embora omissa a lei a respeito, é de considerar-se que a iniciativa do projeto de lei de instituição do plano diretor é geral, isto é, o projeto pode ser deflagrado pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, ou através de iniciativa popular, como certamente estará previsto na lei orgânica. A razão consiste em que a lei orgânica deve observar os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29, CF), e na Carta federal não foi contemplada para o chefe do Executivo iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que trate de matéria urbanística (art. 61, §1º, CF). (*Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, 2009.)

Nada obstante tal entendimento, o mesmo autor acaba admitindo que, na prática, a confecção do projeto do plano diretor é reservada ao prefeito como Chefe do Poder Executivo Municipal pela razão de que se trata de atividade de caráter eminentemente administrativo.

Toshio Mukai, por sua vez, admite que a iniciativa legislativa é, a princípio, comum, podendo, porém, a Lei Orgânica Municipal dispor em sentido contrário, estabelecendo a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Segundo o autor:

O processo legislativo de sua aprovação é, em princípio, o comum. De acordo com cada lei orgânica municipal, a iniciativa da apresentação do projeto de lei será privativa do Prefeito ou não. Se a LOM silenciar a respeito da iniciativa dos projetos de lei referentes ao plano diretor, poderá ser de iniciativa de vereador, se não implicar aumento de despesa. (MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade – Anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. Ed. Saraiva, 2008.)

O raciocínio acima esposado vai ao encontro do que sustentamos acerca da existência de um espectro de liberdade de conformação no processo legislativo municipal. Quer dizer, na ausência de uma obrigatoriedade completa de reprodução

dos padrões legislativos consagrados na Constituição Federal, em tese, o ente político menor poderia consagrar, em sua Carta Política, regramento diferenciado.

A despeito da divergência doutrinária, prevalece, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o entendimento firme no sentido de que compete ao *Chefe do Poder Executivo* a iniciativa de projetos de lei em matéria urbanística. Neste sentido, foi declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 039/2006 do Município de São Gonçalo, que estabelece normas para regularização de loteamentos clandestinos e irregulares. Veja-se:

#### ÓRGÃO ESPECIAL

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nºs 11/2008 e 27/2008;

RELATOR: DES. SERGIO CAVALIERI FILHO

PROCESSO LEGISLATIVO. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de Iniciativa. Lei municipal que cria núcleo de Regularização de Loteamento, de iniciativa da Câmara Municipal, subtrai do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de matéria de sua competência privativa na direção de sua Administração, pelo que contém vício de inconstitucionalidade formal pela afronta ao art. 112, §1º, II, *b*, da Constituição Estadual. Procedência da representação.

Portanto, é recomendável que eventual projeto de lei que vise a proceder à edição ou à alteração do Plano Diretor vigente deva ser deflagrado por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de configurar-se inconstitucionalidade por vício de ordem formal.

#### **6. Da Imprescindível Participação Popular e Acompanhamento pelo Ministério Público**

Outro requisito essencial à edição e à alteração do Plano Diretor consiste na participação popular efetiva. Com efeito, deve a Administração municipal promover a realização de consultas, de audiências públicas e de debates durante a fase de elaboração do plano, permitindo, com isso, a manifestação dos munícipes, bem como colhendo eventuais sugestões formuladas. Afinal, o projeto de plano em desenvolvimento destina-se a reger a realidade urbanística dos próprios cidadãos da cidade, sendo certo serem estes os maiores interessados na qualidade do projeto.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor sobre o tema, estabelece ser garantida a participação popular nas fases de elaboração e implementação do plano diretor através de entidades representativas, *verbis*:

Art. 231 – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§1º – O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

§2º – É atribuição exclusiva dos municípios, a elaboração do plano diretor e a condução de sua posterior implementação.

§3º – As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

§4º – É garantida a participação popular, através de entidades representativas, nas fases de elaboração e *implementação do plano diretor, em conselhos municipais a serem definidos em lei.*

(...)

Art. 234 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

*III – participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*

(...)

Art. 236 – A lei municipal, *na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão*, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.

(...)

Art. 359 – Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, *de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.*

Em sede federal, o tema foi objeto de regulamentação por meio da Lei nº 10.257/01, que contempla regras do processo de elaboração dos Planos Diretores. Com efeito, o art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade determina a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas no processo de elaboração do Plano Diretor:

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.

Os requisitos mencionados no dispositivo, em verdade, nada mais são do que concreções que podem ser extraídas diretamente do *princípio democrático e da democracia participativa* (art. 1º, parágrafo único, CR).

Mencionem-se os seguintes precedentes do órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos quais foi declarada a *inconstitucionalidade* de leis municipais, por inobservância de tal requisito:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0048023-55.2012.8.19.0000

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 528/2001 DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA, QUE “ALTERA A SEÇÃO III, DO CAPÍTULO III, DA LEI Nº 20/79, DE PARCELAMENTO DO SOLO DESTA MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL VERIFICADA. NORMA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, CONSUBSTANCIADA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

ÓRGÃO ESPECIAL

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0005052-21.2013.8.19.0000

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 114/2011 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PLANEJAMENTO, DEMARCAÇÃO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO. PENHA, PENHA CIRCULAR E BRÁS DE PINA. FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E/OU DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS. GABARITO DIFERENCIADO PARA DETERMINADA ÁREA. OFENSA AOS ARTIGOS 9º, 77, 234, 236 E 359 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

Lei que Estabelece as condições de uso e ocupação do solo para área que compreende os Bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina, da XI Região Administrativa – Penha. Rechaçada a inobservância do artigo 231, §4º, da Carta Estadual. Eventual inconstitucionalidade de dispositivo legal municipal em face daquela norma constitucional tem que estar atrelada, inevitavelmente, à criação ou modificação do Plano Diretor. *Cumpra ao Município assegurar participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e resolução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes, na esteira do conteúdo expresso do artigo 234, III, da CERJ.* Tal participação não foi assegurada, ou pelo menos dos autos nada se extrai nesse sentido. No mesmo tom, o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor serão regulados por lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão. Redação expressa do artigo 236 da CERJ. Não exsurge dos autos evidência de qualquer participação ativa de entidades representativas da população afetada pela norma debatida, ou do Município do Rio de Janeiro. Quanto ao artigo 359, igualmente, e por desdobramento das violações reconhecidas acima, também se vislumbra sua inobservância pela lei complementar, na medida em que a edição da espécie normativa, ainda que por iniciativa do Executivo e com aprovação pelo Legislativo, não se prestou à realização de efetiva gestão democrática e participativa da cidade. Não socorre o município o argumento de que os legisladores, assim como o Prefeito, são agentes políticos eleitos pelo povo, detendo assim em todos os seus atos presunção absoluta de representatividade popular. Muito embora essa seja a regra, os textos constitucionais preveem hipóteses excepcionais que desafiam maior grau de participação democrática direta, como a ora tratada. O artigo 14-A da lei autoriza a construção de prédios de até 39 metros para determinada área dentro do espaço urbano, sendo que o gabarito para as demais áreas é de 27 metros. A estipulação de



gabarito superior para determinada circunscrição territorial, em detrimento das demais, dentro do plano de demarcação e ocupação do solo urbano, sem absolutamente qualquer justificativa ocasiona inconstitucionalidade, por inobservância dos artigos 9º e 77 da CERJ. Declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 114/2011 do Município do Rio de Janeiro.

O Estatuto da MetrÓpole – Lei nº 13.089/15 –, em seu art. 12, §2º, ao regulamentar o processo de elaboração e fiscalização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, consagra igualmente a necessidade de participação popular, por meio de audiências públicas e debates com a sociedade civil e a população, além da ampla publicidade.

O referido diploma, todavia, foi além, consagrando expressamente a necessidade de *acompanhamento pelo Ministério Público* (art. 12, §2º, III, da Lei nº 13.089/15). Ou seja, de acordo com o referido dispositivo, o processo de *elaboração e fiscalização* da aplicação do plano de desenvolvimento urbano integrado deverá ser *acompanhado pelo Ministério Público*, veja-se:

§2º No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

A despeito de o dispositivo referir-se à elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana – PDUI, é inegável a similitude guardada com relação ao plano diretor, razão por que não seria despropositado argumentar que também a elaboração do plano diretor deve ser acompanhada pelo Ministério Público.

Com efeito, a própria doutrina especializada se encarrega de traçar um paralelo entre os planos:

Em tese, pode-se dizer que tal plano de desenvolvimento é o instrumento primordial da unidade administrativa intergovernamental, no que tange o planejamento de suas políticas integracionistas. Nele, devem ser delimitados os objetos, metas e estruturas urbanísticas, bem como a organização geral dos serviços públicos de interesse da

região, a serem direcionados para o seu território. Considera-se como sendo uma espécie de plano diretor metropolitano. (...) Talvez não tenha sido essa a nomenclatura escolhida pelo legislador em razão de, legalmente, não existir metrópole nos aglomerados urbanos ou microrregiões. Isso tecnicamente traria uma incompatibilidade, quando esse tipo de plano fosse aplicado nessas unidades. Haveria um plano diretor metropolitano onde não existe metrópole. Daí, a opção do legislador em adotar a expressão que está na lei. (*Regiões Metropolitanas*. CORDEIRO, Glauber de Lucena. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.161.)

É certo que o ordenamento jurídico pátrio consagra uma série de diplomas normativos voltados ao *planejamento do desenvolvimento urbano*. É o caso da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade –, da Lei nº 12.587/12 – Política Nacional de Mobilidade Urbana – e da Lei nº 13.089/15 – Estatuto da Metrópole. Apesar dos escopos distintos de aplicação, todos estes diplomas encontram fundamento de validade no art. 182 da Constituição e visam a, em última análise, estabelecer normas gerais para o *planejamento* urbano adequado.

Corroborando o raciocínio acima esposado o fato de que os planos mencionados em cada uma das legislações deverão estar compatibilizados e integrados entre si. Nos termos do art. 10, §3º, do Estatuto da Metrópole, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana. De outra parte, o art. 24 da Lei nº 12.587 estabelece, em seu §3º, que o Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração.

Ao mencionarem a necessidade de integração e compatibilização entre os diferentes documentos de planejamento urbano, os dispositivos legais reforçam a ideia de que há um indissociável entrelaçamento entre os planos, a evidenciar com cores ainda mais fortes a existência do propalado microsistema.

Assim, tendo em vista a similitude entre os objetivos gerais das normas, possível inclusive falar na existência de um *microsistema de planejamento urbano*, o que nos autoriza a concluir pela possibilidade de um *diálogo de fontes* entre tais diplomas. Portanto, defendemos a possibilidade da aplicação *subsidiária e intercambiante* entre a legislação de normas gerais sobre o planejamento urbano.

Nesse passo, em razão da natural similitude existente entre o plano diretor e o plano de desenvolvimento urbano integrado, defensável a tese de que também, no processo de elaboração do plano diretor municipal, deva haver o *acompanhamento* pelo Ministério Público.

Questão que despertará debates será definir a amplitude deste *acompanhamento* consagrado pela lei. A vagueza do dispositivo abre espaço para as mais díspares interpretações, sendo admissível, em tese, até mesmo cogitar que o acompanhamento pelo

*Parquet* teria sido elevado à condição de validade do processo de elaboração dos planos. De outra parte, poder-se-ia indagar se este poder-dever de acompanhamento agasalharia uma prerrogativa de efetiva *participação*, ou seja, se o Ministério Público poderia ser considerado mais um partícipe na seara deliberativa do planejamento municipal e regional.

A questão ainda é incipiente e decerto ensejará discussões. Todavia, parece-me certo que, se interpretarmos a expressão *acompanhamento* ao pé da letra, teremos de concluir que a previsão do art. 12, §2º, III, do Estatuto da Metrópole consagra norma meramente *declaratória*, já que é indene de dúvidas a possibilidade de monitoramento e fiscalização, pelo *Parquet*, de quaisquer ações e projetos desenvolvidos pelo Poder Público, com base no art. 129, III, da Constituição.

Longe de pretender erigir o acompanhamento do *Parquet* a algo semelhante a uma iniciativa conjunta na elaboração do dito projeto de lei, parece-me, porém, que o mencionado acompanhamento não deve restringir-se ao mero monitoramento/fiscalização, que hoje já é mais do que habitual em face de projetos desta natureza. Com efeito, muito dificilmente um projeto de tal magnitude existirá sem que haja um correlato inquérito civil instaurado no âmbito do Ministério Público, no bojo do qual serão determinadas inúmeras diligências tendentes a “acompanhar” o processo.

Assim, de modo a que não consagremos uma interpretação natimorta do dispositivo, mas sem chegar ao ponto de conferir a *concordância* do MP à natureza de requisito de validade do projeto, parece-me que as opiniões manifestadas pelo *Parquet* deverão, no mínimo, ser *recebidas, consideradas e respondidas* no decorrer do procedimento. Noutros termos, assim como as opiniões obtidas nas consultas e audiências públicas não são vinculativas ao poder público, mas devem ser rebatidas motivada e publicamente, também as considerações formuladas pelo *Parquet* deverão ser, motivada e publicamente, respondidas pelo poder público.

Não é demais lembrar que o Ministério Público representa importante instrumento de *accountability* horizontal num contexto de democracia monitorada ou monitorada<sup>6</sup>. Assim, em última análise, a vigilância (*watchdog*) e o controle institucionalizado, levados a efeito pelo Ministério Público, funcionam como fator de impulsão e resguardo da legitimidade das escolhas políticas estatais, bem como de estímulo a práticas responsivas.

Dessa forma, a participação do Ministério Público, em última análise, assoma-se à participação popular, a fim de conferir legitimidade democrática ao projeto. Não custa

---

<sup>6</sup> “Nesse contexto, o que importa destacar, objetivamente, é que as democracias representativas contemporâneas já não podem mais ser caracterizadas de maneira tão elementar, com ênfase tão somente no procedimento de legitimação da autoridade baseado em eleições livres, idôneas e institucionalizadas, aliadas a determinadas liberdades públicas básicas. Essas democracias foram substancialmente alteradas com a introdução de um vetor extremamente significativo que operou uma verdadeira revolução naquilo que se concebe, atualmente, como democracia. Surge, então, uma nova categoria para classificar essa etapa do desenvolvimento democrático, em que se agrega às eleições — controle episódico sobre o exercício do poder político — o escrutínio público permanente e pulverizado por entre inúmeras e variadas instâncias: trata-se da denominada democracia monitorada”. (WILLEMANN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada...* <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>)

lembrar que, na forma do art. 127 da Constituição, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Portanto, trata-se de interpretação que compatibiliza o papel do Ministério Público no processo com a necessidade de conferir algum sentido concreto à disposição do art. 12, §2º, III, da referida Lei.

Feito este breve parêntese, destaque-se que é durante o processo de elaboração do projeto de Plano Diretor, ainda na senda do poder executivo municipal, que devem ser promovidas as audiências públicas, consultas e debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade (associações de bairros etc.). Deve ser oportunizada, também, a participação dos Conselhos Municipais de Política Urbana, mediante deliberação e apresentação de propostas.

Portanto, de maneira a assegurar a validade da edição/alteração do Plano Diretor, bem como dos demais diplomas de planejamento urbano, mister se faz assegurar a efetiva participação popular, publicidade, bem como o acompanhamento do Ministério Público ao longo do processo.

#### **7. Da (Im)Possibilidade de Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei de Alteração do Plano Diretor**

Outro ponto que suscita controvérsia reside em saber se pode ou não a Câmara Municipal apresentar emendas parlamentares ao projeto de plano urbanístico submetido à Casa para votação. Neste ponto, parte da doutrina entende pela possibilidade de apresentação de emendas parlamentares, uma vez que cabe aos Vereadores a tarefa de aperfeiçoar o projeto, uma vez detectadas fragilidades no mesmo. Encampando tal posicionamento, mencione-se o entendimento de José Afonso da Silva:

Não há proibição de emendas. (...) Se o plano deixar algo a desejar, importa aos Vereadores procurar seu aperfeiçoamento, antes de sacrificá-lo de vez. Aperfeiçoar projetos é missão do legislador, mormente quando contém instrumento tão importante para o crescimento e desenvolvimento ordenado da comunidade. (...) Por outro lado, devem ser evitadas emendas que o desfigurem, lhe quebrem a coerência ou tornem inexequível, ou de mera satisfação de interesse individual ou em detrimento do interesse público. (*Direito Urbanístico Brasileiro*. Ed. Malheiros. 7ª edição, 2015. p.145.)

Em idêntico sentido são os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, ao entender pela possibilidade de serem apresentadas emendas parlamentares aos projetos de lei de edição do plano diretor:

O receio de permitir alterações na lei urbanística pelo processo normal de emendas (o receio é em parte compreensível) decorre da frequente instabilidade dos membros das Câmaras Municipais, cuja mudança de humores poderia provocar gravames ao sistema urbanístico da cidade. O fato, entretanto, não tem o condão de legitimar processo legislativo diverso do traçado na Constituição Federal, já que é esta que apresenta o modelo para os entes federativos. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade de certos vereadores, de modo que os que sucedem não apaguem ou mutilem simplesmente as obras legislativas dos antecessores. Rediscutir, reapreciar, aperfeiçoar e avançar são tarefas próprias dos novos vereadores em sua normal função legislativa, mas isso não lhes confere o direito de transformar em pó as leis anteriormente aprovadas, sobretudo quando têm em mira a defesa de interesses meramente partidários ou pessoais, fato que representaria inegável traição à confiança dos eleitores. (*Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, 2009. p.278.)

Todavia, registre-se entendimento diametralmente oposto, encampado por Victor Carvalho Pinto, no sentido de que o projeto encaminhado pelo poder Executivo terá que ser aceito ou rejeitado e não pode ser alterado pelo Legislativo<sup>7</sup>. Segundo o autor, a possibilidade de emendas parlamentares contrariaria todo o processo de planejamento necessário à edição do plano. Assim, em sendo necessária alguma reformulação do projeto, necessária seria a elaboração de um novo projeto pelo poder executivo por meio de profissional devidamente habilitado.

O entendimento supracitado foi encampado em precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, veja-se:

#### EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Complementar nº 35/10.10.2006 do Município de Lençóis Paulista, que dispõe sobre o “Plano Diretor Participativo, as ações estratégicas, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Lençóis Paulista, e dá outras providências” sustentada inconstitucionalidade de trecho do inciso II, do art. 17, e do inciso X, do art. 35, mantidos e promulgados pelo Presidente da Câmara Municipal após rejeição dos vetos apostos pelo alcaide às emendas legislativas nºs 5 e 10, que os acrescentava – depois de ouvir e debater com a população e com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade, quem elabora o Plano Diretor e detém iniciativa de em lei transformá-lo, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é o Chefe do Poder Executivo

<sup>7</sup> *Direito Urbanístico – plano diretor e direito de propriedade*. Ed. RT. 4ª edição, 2014. p.215.

Municipal, pois dito plano, nos expressos termos do §1º do art. 40 da Lei nº 10.257/10.07.2001 (Estatuto da Cidade) 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. À Câmara Municipal, por conseguinte, cabe aprová-lo, como expressa literalmente o §1º do art. 182 da Constituição Federal, sem poder via emendas modificá-lo, ainda mais se desse processo alijou o povo e o direito que este tem de influenciá-lo – *violação aos artigos 4º, 5º, 37, 47, II e XIV, 144, 180, caput e II, e 181 da Constituição Estadual* – ação procedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.426-0/0-00*. Relator: Paulo Bisson, 06 de junho de 2007).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2126286-04.2014.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA

VOTO Nº 28.349

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 334 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 42, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, QUE INSTITUIU O PLANO DIRETOR. DIPLOMA QUE ESTABELECE DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL. DISPOSITIVO IMPUGNADO INSERIDO NO RESPECTIVO PROJETO DE LEI ATRAVÉS DE EMENDA ADITIVA PARLAMENTAR NÃO SUBMETIDA À APRECIÇÃO POPULAR E SEM APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISO II, E 191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE. TEMA, ADEMAIS, OBJETO DE AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ANTERIOR, ONDE RECONHECIDO O VÍCIO FORMAL DE VÁRIOS DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR EM QUESTÃO, PELO MESMO FUNDAMENTO. PRETENSÃO PROCEDENTE.

A ideia por detrás dos precedentes é a de que a apresentação de emendas no Plenário da Câmara impede sejam as mesmas previamente submetidas à participação popular. Ademais disso, não são as emendas parlamentares submetidas ao mesmo procedimento de elaboração técnica e aprovação verificado em relação ao projeto de lei elaborado pelo Executivo.

## 8. Conclusão

O presente artigo buscou traçar linhas básicas e gerais sobre o processo de edição e alteração de um Plano Diretor. O tema, apesar de pouco explorado na doutrina, é de suma importância e atinge diretamente a todos nós, moradores das cidades. Vale lembrar que o ideal de um Município organizado e socialmente equilibrado se inicia pela atividade de planejamento. Dessa forma, providencial que sejam envidados esforços, a fim de que sejam acompanhadas e fiscalizadas as atividades dos Municípios, de modo que possamos colher o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tal qual propugna a Constituição.

## Referências

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, 2009.
- CORDEIRO, Glauber de Lucena. *Regiões Metropolitanas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.161.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade - Anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. Ed. Saraiva, 2008.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico – plano diretor e direito de propriedade*. 4ª edição. Ed. RT, 2014. p.215.
- SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional*. Ed. Fórum, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Municipal Brasileiro*. Editora RT, 2010. p.550.
- WILLEMANN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada...* Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>.