

P A R E C E R

Nº 3088/2021¹

- PU – Política Urbana. Plano Diretor. Revisão. Projeto de Lei Complementar. Processo de planejamento que depende de estudos técnicos. Revisão que faz atualização do texto legal sem apresentação dos fundamentos. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar de revisão do Plano Diretor, prevendo a revogação do plano atualmente vigente, Lei n. 2.543/2006.

A Projeto de Lei Complementar vem acompanhado de atas de reuniões da Comissão de Revisão do Plano Diretor (2018) e do Conselho Municipal de Revisão do Plano Diretor (2018 e 2019), e do edital de convocação de audiência pública.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise do Projeto de Lei que institui o Plano Diretor versa sobre alguns aspectos jurídicos e sua conformação com a Constituição Federal e as Lei Nacionais, não adentrando sobre os aspectos urbanísticos nem sobre as conveniências administrativa e política, o que dependeria de estudo de campo e conhecimento da realidade local.

Neste sentido, cumpre informar, ainda, que a análise jurídica de

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

todos os artigos escapa dos limites de um parecer jurídico, podendo o consultante enviar questionamentos específicos sobre algum instituto ou artigo, pontuando suas dúvidas.

Da mesma forma que a análise do Projeto de Lei Complementar não se restringe à análise jurídica, a própria revisão do Plano Diretor em si não pode se restringir à revisão do texto de lei. A Constituição Federal estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, visando ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e regular a função social da propriedade urbana, vejamos:

"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.**

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica **para área incluída no plano diretor, exigir**, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais". (Grifamos)

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, incorpora e regulamenta os comandos constitucionais:

"Art. 39. 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". (Grifamos)

Como se vê, o plano diretor é um instrumento de planejamento e, portanto, fundamentado em estudos técnicos que identificam a realidade atual de ocupação do território, as dinâmicas da cidade, as possibilidades de atuação da Gestão e propõe, entre outras disposições, diretrizes de uso e ocupação do solo urbano, restrições e induções ao uso da propriedade urbana, diretrizes de políticas setoriais, de organização do planejamento etc.

É teoricamente possível que, ao cabo de todos os levantamentos e estudos, sejam indicadas pequenas alterações no texto do plano atual, mas algumas indagações devem ser levantadas, como, por exemplo: Houve aumento, estagnação ou decréscimo populacional? Houve aumento de construções, parcelamentos e licenciamentos no Município? Como está a dinâmica das atividades econômicas? Existem ocupações irregulares, são as mesmas desde 2006 ou houve aumento das irregularidades? Qual o vetor de expansão da cidade, existem áreas com infraestrutura ociosa e áreas ocupadas sem infraestruturas? Os serviços

de saneamento, educação e saúde são suficientes e estão bem localizados? Como está a mobilidade na cidade?

Difícilmente as respostas a essas e outras indagações terão a mesma resposta e mesma estratégia de enfrentamento daquelas definidas em 2006. Apenas novo estudo técnico e processo participativo poderão indicar.

Veja-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarou inconstitucionalidade de lei municipal urbanística realizada sem estudo técnico:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 18.927/2018, do Município de São Carlos - Altera o Plano Diretor Estratégico do Município (Lei nº 18053/2016), permitindo a expansão urbana do distrito de Santa Eudóxia - Área rural de especial proteção paisagística Impacto urbanístico - Solução tópica e pontual - Ofensa aos princípios do planejamento urbanístico e da proibição do retrocesso ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual - Ação procedente, com modulação". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135775-55.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moreira Viegas)

A Lei em questão alterava pontualmente o Plano Diretor Estratégico daquele Município, sem qualquer estudo técnico. No presente caso, a questão é ainda mais drástica, porque se trata da completa revisão do Plano Diretor.

A mensagem de encaminhamento do PLC não indica a realização de estudos técnicos. As atas da Comissão e do Conselho de Revisão apontam, em seu conteúdo, discussões a respeito da adequação da redação dos dispositivos. Ainda que as alterações propostas tenham sido fundamentadas no conhecimento da realidade do Município, informação que não aparece em lugar algum, isto é insuficiente para revisão do Plano Diretor, mesmo de uma cidade com pouco mais vinte e oito mil habitantes, porque não se pode respaldar apenas no conhecimento específico de um

ou alguns indivíduos sobre a realidade, por mais acurado que possa ser, porque o estudo técnico deve ser, como o nome indica, técnico, elaborado por meio de procedimentos indicados pelas ciências e pelos Conselhos de Engenharia - CREA e Arquitetura e Urbanismo - CAU, com publicização dos estudos e possibilidade de discussão pública.

A forma como se apresentam nas atas as discussões de alterações não demonstra a motivação e fundamentação das alterações nem sua relação com o que mudou no Município desde 2006. Nas transmissões das duas audiências públicas no YouTube, ficou claro que somente foram realizados estudos para o Plano Diretor de 2006 e não para a presente revisão, nem mesmo atualização dos estudos houve, pelo que se depreendeu das falas das autoridades presentes. Não há no sítio eletrônico da Prefeitura qualquer documento relativo aos fundamentos técnicos da revisão do Plano Diretor, apenas notícias dos eventos e a proposta de revisão do texto do Plano.

A dinâmica das audiências foi de leitura do texto do Plano Diretor de 2006 e das propostas de alteração de alguns dispositivos apresentada pelo Conselho Municipal de revisão com eventuais apontamentos de questões por membros do Conselho. Houve, inclusive, uma opção por manter enxuto o Plano Diretor sob o fundamento de que muitas das questões estão tratadas em outras leis urbanísticas. Isso, contudo, subverte o papel do plano diretor de ser o instrumento básico do planejamento municipal de onde, inclusive, as demais leis retiram seu fundamento de validade.

Na audiência de aprovação do projeto de revisão, foram lidos os comentários e as sugestões, sobre o texto legal, encaminhadas por e-mail pela população, com indicação de acatar ou não a sugestão.

Cabe destacar trecho do acórdão da decisão do TJSP cuja ementa já foi transcrita:

Alterações das normas que regulam o uso e ocupação do solo dependem de um estudo que deve levar em conta a situação

existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135775-55.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moreira Viegas, pg. 12)

Frise-se a frase "tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento". Acrescente-se, também, o artigo 42 do Estatuto da Cidade, que estabelece o conteúdo mínimo do plano diretor:

"Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle".

Em que pese o grande e visível esforço dos membros do Conselho no competente trabalho de atualização da redação da lei do Plano Diretor, esta atuação diverge do conceito de instrumento básico de planejamento urbano atribuído pela Constituição ao plano diretor e da necessária revisão a cada dez anos determinada pelo Estatuto da Cidade, que não é revisão de texto e sim de planejamento.

Como se vê do projeto de lei complementar submetido, que reproduz a base do Plano de 2006, as disposições dos instrumentos indicados no inciso II do artigo 42 são genéricas e não se conectam com o território, evidenciando-se que não houve um efetivo planejamento, mas atualização do texto vigente.

Em síntese, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar de revisão do Plano Diretor, pelas informações recebidas, é inconstitucional porque não houve elaboração de estudos necessários ao processo de planejamento municipal, a fim de constituir um plano diretor como

"instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" para "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade" e estabelecer exigências para a função social da propriedade urbana.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 2021.