

# O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICAÇÃO DAS CIDADES: UMA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA SUA NÃO REVISÃO E OS EVENTUAIS IMPACTOS DA LEI Nº 13.655/18 (LINDB)

José Sérgio da Silva Cristóvam<sup>1</sup>

Alexandre dos Santos Priess<sup>2</sup>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS



Este estudo pretende debater acerca do planeamento urbanístico, como diretriz da política urbana, conforme o Estatuto da Cidade, notadamente o Plano Diretor e sua necessidade de revisão, no sentido de compreender sua finalidade, responsabilidade,

---

<sup>1</sup> Professor adjunto de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Mestrado do PPGD/UFSC. Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de doutoramento sanduíche junto à Universidade de Lisboa – Portugal (2012). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Membro fundador e presidente do Instituto Catarinense de Direito Público (ICDP). Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC). Membro efetivo do Instituto dos Advogados de Santa Catarina (IASC). Conselheiro Federal da OAB/SC (triênio 2019/2021). Presidente da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB Nacional. Presidente da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/SC. Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SC. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). Advogado em Santa Catarina.

<sup>2</sup> Professor de Direito Administrativo de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor da Escola da Magistratura do Trabalho do TRT12. Coordenador do Laboratório de Cidades e Inovação do curso de graduação em Direito da UNIVALI. Mestre em Ciências Jurídicas no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI. Especialista em Direito Público. Ex-Controlador Geral do Município de Brusque/SC. Conselheiro Estadual da OAB/SC (triênio 2019/2021). Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SC. Advogado em Santa Catarina.

prazo e consequências jurídicas da não revisão, em especial à luz das inovações trazidas com o advento da Lei nº 13.655/18 (LINDB).

O estudo guarda destacado relevo, uma vez que a planificação urbanística deve ser constante nos Municípios. Daí a importância no debate sobre o dever e a responsabilidade dos Prefeitos em iniciar o processo de revisão dos Planos Diretores, dentro do prazo de dez anos, bem como refletir, tecnicamente, e com a participação da Sociedade, acerca da nova configuração, problemas e exigências dos Municípios.

Com efeito, a incontroversa e acertada finalidade da referida revisão é preservar a eficiência da planificação, sendo que a não revisão do Plano provoca sua caducidade e impede a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, abrindo caminho, inclusive, para o debate em torno da caracterização de ato de improbidade administrativo-urbanística pelos respectivos Chefes do Poder Executivo municipal e distrital.

Nessa esteira, pretende-se compreender o problema da necessidade de revisão do Plano Diretor (art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade), sua finalidade, responsabilidade, prazo e as consequências jurídicas de seu não atendimento (art. 52, VII, do Estatuto da Cidade), inclusive ante o advento da Lei nº 13.655/18 (LINDB), mais especificamente os seus arts. 21, *caput* e parágrafo único; e 22, *caput* e §§ 1º e 2º.

Sobre a respectiva estruturação, parte-se do estudo da política urbana e do planejamento urbanístico, para, na sequência, debater acerca do Plano Diretor, seu regime jurídico e contornos de documento mais importante e democrático na concretização da política urbana constitucional e infraconstitucional. Finalmente, investiga-se a necessidade de revisão do Plano Diretor, sua finalidade, responsabilidade, prazo e consequências jurídicas da sua não reformulação, bem como os eventuais impactos da Lei nº 13.655/18 (LINDB).

## 2. SOBRE A POLÍTICA URBANA E O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,<sup>3</sup> no título da ordem econômica e financeira (arts. 170 a 192), trata da política urbana (arts. 182 e 183) e, confere aos Municípios a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01),<sup>4</sup> com a finalidade de ordenar o integral aprimoramento das funções sociais das cidades (direito à cidade)<sup>5</sup> e assegurar o bem-estar dos habitantes (art. 182 da CRFB/88). Trata-se, conforme sintetiza Luigi Bonizzato, da “plena aplicação de direitos sociais constitucionalmente elencados”,<sup>6</sup> ou, de forma mais direta e simplificada, da “real qualidade de vida aos seres humanos”.<sup>7</sup>

Uma entre as diversas diretrizes da política urbana (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade), que deve ser observada para garantir as funções sociais das cidades e da propriedade urbana, refere-se à necessidade de planejamento urbanístico, materializada pelo 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

---

<sup>3</sup> Doravante nomeada como Constituição de 1988 ou pela sigla CRFB/88. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>5</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>6</sup> BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 151.

<sup>7</sup> PRIESS, Alexandre dos Santos. *Déficit de participação popular na elaboração do plano diretor: improbidade administrativa urbanística para prefeitos e vereadores*. Artigo ainda inédito.

a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.<sup>8</sup>

Como ensina José Afonso da Silva, cuida-se de um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos, a saber: processo criativo de normas jurídicas essenciais à organização do território das cidades.<sup>9</sup>

Sobre o tema, uma importante retrospectiva histórica é trazida por Jean-Paul Lacaze, quando recupera que as “primeiras reflexões sobre os planos das cidades datam do Renascimento. Anteriormente, durante a Idade Média, a forma das cidades resultava sobretudo do imperativo de segurança que obrigava a amontoar as construções sob a proteção das fortalezas”. E segue o autor, após identificar que as formas correspondentes ainda se fazem sentir no plano de muitas cidades, dizendo que a “destruição ulterior das muralhas fortificadas, a maioria no século XVIII, permitiu mais tarde a organização de alamedas plantadas ou ‘bulevares’, palavra que designava em sua origem a zona de servidão *non aedificandi* imposta fora da fortaleza por razões militares”.<sup>10</sup>

Por oportuno, convém adiantar que a cogência da planificação não impede a democracia,<sup>11</sup> pelo contrário, organiza a

---

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 87-95.

<sup>10</sup> LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução Marina Appenzeller. Campinas: Papyrus, 1993. p. 28.

<sup>11</sup> Não cabe aqui aprofundar o debate em torno da complexa noção da democracia e suas dimensões, muito menos da sua crise na contemporaneidade. Por certo, a crise da democracia na contemporaneidade não é “luxo” tupiniquim e nem é fenômeno que permita análises superficiais ou simplistas; é tema complexo, multifacetado e que parece indicar certa tendência em diferentes países. Sobre o tema, ver: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

vontade popular de modo que os diversos interesses comunitários sejam harmonizados coerentemente.<sup>12</sup>

No que toca à matéria urbanística, a repartição constitucional de competências pode ser sintetizada da seguinte forma: a) à União, cabe editar normas gerais de urbanismo, assim como estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais, na forma do art. 21, XX e XXI e art. 24, I, e §1º, da Constituição de 1988; b) aos Estados, compete dispor sobre normas urbanísticas regionais, suplementares das normas estabelecidas pela União, o plano urbanístico estadual e os planos urbanísticos regionais, conforme art. 24, I e §2º, da Constituição de 1988; c) aos Municípios, competência extensível ao Distrito Federal, cumpre estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando o Plano Diretor, consoante o art. 182 e art. 30, II, VIII, da Constituição de 1988.

Por seu turno, o Estatuto da Cidade aloca o planejamento urbanístico como o primeiro grupo de instrumentos da política urbana (art. 4º, I, II e III). Com acerto, Adilson de Abreu Dallari defende que, dentre tais instrumentos, merece especial atenção o Plano Diretor (Plano Urbanístico Municipal Geral), inclusive por força de sua concepção constitucional.<sup>13</sup>

Sobre o planejamento estratégico das cidades, Fernando Guilherme Bruno Filho adverte que as suas “propostas vão muito além da questão do uso do solo, mas neste tem seu alicerce e objeto de transformação, e por isso deitou influência estrutural

---

<sup>12</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 227.

<sup>13</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 77.

também sobre o planejamento urbano”. E o autor complementa que o seu ideário é extremamente sedutor, de forma a englobar: “(i) inserção das cidades na economia global, (ii) atração de atividades econômicas qualificadas, (iii) aumento de autoestima e do espírito cívico dos cidadãos, (iv) maior governabilidade e integração social, (v) soluções integradas e melhoria da infraestrutura por força da colaboração entre setores públicos e privados”.<sup>14</sup>

Nada obstante a existência de diversas nuances e dimensões que gravitam em torno dessa palpitante temática, os contornos do presente estudo indicam o especial recorte para a exigência legal de revisão do Plano Diretor (art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade), sua finalidade, responsabilidade, prazo e consequências jurídicas de sua não reformulação, em especial com os impactos trazidos pela Lei nº 13.655/18 (LINDB).

### 3. SOBRE O REGIME JURÍDICO DO PLANO DIRETOR

Na doutrina urbanística nacional há consenso de que o Plano Diretor desponta como o “mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito brasileiro”. De previsão normativa obrigatória para alguns Municípios e facultativa para outros, “deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana”.<sup>15</sup>

É “plano”,<sup>16</sup> porque fixa objetivos, os rumos da urbe,

---

<sup>14</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2015. p. 110.

<sup>15</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 324.

<sup>16</sup> Sobre o tema, colhe-se da doutrina portuguesa: “Os termos plano e planificação (ou planeamento) – a que correspondem na terminologia alemã os vocábulos *plan* e *planung*, respectivamente – são muito utilizados na linguagem jurídico-administrativa dos nossos dias. Embora manejados frequentemente como sinónimos, não tem,

designa prazos para as metas, define atividades a ser executadas e indica seus responsáveis. É “diretor”, uma vez que impõe diretrizes para o progresso das cidades.<sup>17</sup>

Com efeito, o Plano Diretor ostenta natureza jurídica de lei,<sup>18</sup> uma vez que é por esta aprovado, em atendimento ao princípio da legalidade (art. 5º, II e art. 37, *caput*, da CRFB/88 c/c art. 40 do Estatuto da Cidade).<sup>19</sup> Ressalta-se que, apesar disto, não precisa ser enquadrado nos conceitos tradicionais do Direito Constitucional ou Administrativo, pois pode ser considerado como espécie do gênero “leis-medida”, ou seja: atos jurídicos aprovados pelo Legislativo que não se apresentam como regras abstratas e genéricas.<sup>20</sup> Convém advertir, no ponto, que a formulação do Plano é uma tarefa técnica multidisciplinar, conjunto de procedimentos vinculantes, porquanto se materializa de forma gráfica, mediante relatório, mapas e quadros.<sup>21</sup>

Com acerto, Victor Carvalho Pinto adverte que não se

---

porém, um significado idêntico. Na verdade, planificação ou planeamento é uma actividade que tem como fim a emanação de um plano, ao passo que este é o produto da referida actividade. O vocábulo planificação expressa, assim, uma acção, de processo, enquanto o plano é algo que concretiza, que espelha o resultado do processo de planificação ou de planeamento”. CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina Coimbra, 2001, p. 168.  
<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 138.

<sup>18</sup> Em sentido contrário, Victor Carvalho Pinto adverte que: “O Estatuto da Cidade definiu, entretanto, a lei (formal) como o ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração. O plano diretor não é uma lei, mas é aprovado por lei, assumindo a forma de um anexo. [...] Para efeito de controle de legalidade, pode-se qualificar o plano diretor como uma ‘lei de efeitos concretos’, ato jurídico que, a despeito de ser veiculado por lei, não apresenta características generalidade e abstração”. PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 236 e 238.

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 141.

<sup>20</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 232-233.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 142.

trata, portanto, de meramente legislar sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, mas de ordenar e planejar o território, como aliás já denota a própria expressão “plano diretor”.<sup>22</sup>

Conforme determina o art. 40, §2º, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve incluir<sup>23</sup> em sua disposição normativa todo o território do Município, afinal é plano geral e global. Assim, não apenas a área urbana é objeto do Plano, mas, inclusive, a área rural. Convém advertir que, evidentemente, o Plano não poderá usurpar competência legislativa da União e tratar de política agrária ou mesmo do uso de imóveis rurais, mas, tão somente de políticas (ou diretrizes) urbanísticas.<sup>24</sup>

Neste sentido, o Plano Diretor tem por função essencial sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. Ele detém objetivos gerais e específicos: como objetivo geral destaca-se o de promover a ordenação ou organização dos espaços habitáveis de um Município; já os objetivos específicos dependem da realidade em que a Administração Pública<sup>25</sup> pretende intervir para a transformação.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 225.

<sup>23</sup> Jacintho Arruda Câmara lembra que o Plano Diretor fica autorizado, por exemplo: a disciplinar a expansão urbana e a afetação das áreas rurais para tal fim; a condicionar o uso de áreas rurais importantes ao desenvolvimento urbano em virtude de recursos ambientais ou hídricos; organizar o trânsito de veículos. Sobre o tema, ver: CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 326.

<sup>24</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 326.

<sup>25</sup> Para evitar confusões semânticas, o uso da expressão escrita com letras minúsculas – administração pública – será reservado à atividade administrativa, restando à grafia com maiúsculas – Administração Pública – para aludir ao conjunto de entidades jurídicas que podem desenvolver a atividade administrativa. Nesse sentido, ver: RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 13.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 138.

Segundo a lição de Victor Carvalho Pinto, vigora no Direito Urbanístico um princípio de coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados.<sup>27</sup>

No âmbito normativa, tanto o art. 182, §1º, da Constituição de 1988 como o art. 41 do Estatuto da Cidade<sup>28</sup> definem o universo de entidades obrigadas a editar Planos Diretores. Na órbita constitucional são obrigadas: a) as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º); e, b) aquelas que pretendem se utilizar dos instrumentos do art. 182, §4º, quais sejam o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação urbanística.

Já na esteira do art. 41 do Estatuto da Cidade estão obrigados a estatuir Planos Diretores os Municípios: a) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II); b) integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV); c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V); e, d) aqueles incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou

---

<sup>27</sup> Sobre o tema, Victor Carvalho Pinto recupera a lição de Pierandrea Mazzoni, para dizer o seguinte: “Mas as normas urbanísticas possuem uma característica que não se encontra em outras normas jurídicas, e que podemos denominar coesão dinâmica, a fim de exprimir a ideia de que a visão estática da norma singular e da sua *ratio* não é suficiente para individualizar a essência do fenômeno urbanístico (*La proprietà procedimento: pianificazione del territorio e disciplina della proprietà*)”. Sobre tema, ver: PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 226.

<sup>28</sup> Salienta-se que há doutrina que considera inconstitucional a ampliação levada a termo pelo Estatuto da Cidade (em seu art. 41, incisos II, IV e V) no tocante aos obrigados a legislar Planos Diretores. Entretanto, prevalece a ideia de que o alargamento da obrigatoriedade é compatível com a Constituição de 1988. Sobre o tema, ver: CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 326-329.

processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41, VI).

Sobre o tema, importa recordar que as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º da CRFB/88 ou art. 41, I do Estatuto da Cidade) e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II, do Estatuto da Cidade) possuíam o prazo de cinco anos, contados da data da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, para aprovar seus Planos Diretores, prazo que restou prorrogado pela Lei nº 11.673/08 até 30.06.2008.

No caso das demais hipóteses (incisos III a VI) do art. 41 do Estatuto da Cidade, a exigência é de que os Planos Diretores sejam editados tão logo implementadas as condições previstas em lei.

Cumpra recuperar a lição de Luigi Bonizzato, quando afirma que, “com nitidez se infere que da decisão de elaborar um Plano Diretor, lei municipal também específica, depende toda a viabilidade do Estatuto da Cidade, o qual deposita suas fichas na tarefa legisladora municipal”, lembrando que deverá “dissociar-se de pressões e interesses abstrusos e não atinentes ao consentâneo desenvolvimento municipal (a partir da premissa maior de respeito à Constituição Republicana em um Estado Constitucional e democrático de Direito) para servir de rijo e forte apoio à implementação da qualidade de vida e bem-estar social enquanto objetivos estampados na Constituição de 1988”. E adverte, ainda, que deverá estar mais direcionada aos anseios sociais da população do Município e “não apenas às necessidades de setoriais classes e elites dominantes, que clássica e historicamente ocupam espaço de poder estratégico e exercem de forma egoística e individualista suas vontades e anseios, muitas vezes com base, lamentavelmente, no próprio ordenamento jurídico vigente”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 67.

Sobre o respectivo conteúdo mínimo para um Plano Diretor, retira-se do art. 42 do Estatuto da Cidade a delimitação das áreas: a) onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (inciso I); b) em que será possível instituir o direito de preempção (inciso II); c) nas quais o direito de construir poderá ser exercitado acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (inciso II); d) nas quais poderá ser permitida a alteração do uso do solo (inciso II); e) em que poderão ser admitidas operações consorciadas (inciso II); f) em que serão admitidas transferências do direito de construir (inciso II); e, g) definição dos limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento (inciso II). Ainda, o inciso III do citado art. 42 exige que os Planos Diretores criem sistemas de acompanhamento e controle, conforme arts. 2º, II e 40, §4º. Este último caso também ostenta especial relevância, porquanto materializa a gestão democrática das cidades (participação popular efetiva).

Importa salientar, ainda, que o Plano Diretor deve contemplar diferentes aspectos, a saber: *aspectos físicos*, relacionados à ordenação do solo do Município; *aspectos sociais*, vinculados à melhoria da qualidade de vida da comunidade local por intermédio da transformação dos espaços habitáveis; e, *aspectos administrativo-institucionais*, mediante a revisão constante de seu planejamento de modo a acompanhar a evolução das cidades.<sup>30</sup>

Releva anotar, também, que o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) fez incluir o §3º ao art. 41 do Estatuto da Cidade, passando a expressa e acertadamente exigir “plano de rotas acessíveis com o objetivo de garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes”.

Outro ponto de larga importância refere-se à obrigação adicional para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes,

---

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 138-141.

que devem elaborar, ainda, um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido, conforme o art. 41, §2º, do Estatuto da Cidade.

Neste contexto, Jacintho Arruda Câmara ressalta que a não edição de Plano Diretor, pelos Municípios, quando obrigados, acarreta consequências jurídicas de natureza *institucional*, *funcional ordinária* e *funcional extraordinária*. Sob o *aspecto institucional*, o Município em mora não poderá se valer dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a implementação da política urbana. Em termos *funcionais ordinários*, as autoridades responsáveis pela edição do Plano Diretor estariam sujeitas à caracterização de infrações administrativas e respectivas punições, segundo o regime público que lhes é estabelecido – como agentes públicos que são –, pelo não cumprimento de obrigações funcionais. Finalmente, especificamente no que toca ao Chefe do Poder Executivo municipal, situação extensiva ao Governador Distrital no caso do Distrito Federal, por força do art. 51 do Estatuto da Cidade, o autor sustenta a possibilidade de caracterização de infração especial por improbidade administrativa, pela transgressão *funcional extraordinária*, nos casos expressamente previstos pelo art. 52 do Estatuto da Cidade.<sup>31</sup>

Retomando a capital questão da participação popular, o Estatuto da Cidade impõe em seu art. 40, §4º, como dever – uma vez que o vocábulo utilizado no *caput* foi *garantir* –, dos Poderes Legislativo e Executivo, nas fases de elaboração e implementação, ouvirem, verdadeiramente, o povo, assim como dar acesso, mediante ampla publicidade, dos documentos e informações inerentes ao Plano Diretor.

A iniciativa da lei que trata do Plano Diretor é do Chefe do Poder Executivo municipal ou distrital (Prefeito ou Governador Distrital) que, por sua vez, encaminha o projeto ao

---

<sup>31</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 330.

Parlamento com todos os documentos gráficos, estudos e pareceres. É a fusão do direito com a técnica, o que distingue o Direito Urbanístico dos demais ramos do direito.<sup>32</sup> No âmbito legislativo, o projeto pode ser aprovado, com ou sem emendas, ou até rejeitado, embora parte da doutrina defenda que não seja recomendável a rejeição total do plano e nem mesmo emendas substanciais, capazes de alterar drasticamente sua essência, até porque o projeto é fruto de estudos técnicos específicos de diversas áreas do saber.<sup>33</sup>

Nada obstante, mostra-se essencial que o projeto do Plano seja ampla e profundamente debatido, discutido e refletido, com a mais alargada atuação dos representantes do povo e o acompanhamento direto da Sociedade, com as mudanças, ajustes e revisões que se revelarem oportunas e necessárias, de forma a aprimorar o projeto e torná-lo mais consonante com as efetivas expectativas da respectiva coletividade do território planejado.

Com efeito, nos limites das suas competências constitucionais, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo municipais e distrital garantir, concretizar e mesmo viabilizar, concretamente, que o povo participe da formulação e efetivação do Plano Diretor. Não se trata de faculdade, mas genuíno dever. Um dever de instrumentalizar (viabilizar) a participação da comunidade na prerrogativa de pensar e fiscalizar a aplicação prática do Plano Diretor.

Inclusive, nessa esteira, o art. 40, §4º, I, do Estatuto da Cidade exige a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Legisladores e gestores públicos têm o encargo de, na Casa Legislativa e no Órgão Gestor, ouvir a comunidade em ato público, com local de fácil acesso, precedido de ampla divulgação, designado com antecedência e

---

<sup>32</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 228.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 145.

em horários e dias da semana capazes de incentivar a efetiva participação dos interessados.

Por sua vez, o art. 40, §4º, II e III, do Estatuto da Cidade impõe, uma vez mais, o dever de publicidade. Renovou-se – ainda que aparentemente desnecessário, sob o aspecto da técnica normativa, mas, imperativo, ante a nossa baixa cultura de efetiva transparência –, a obrigação de publicidade para demonstrar a sua essencialidade. Em que pese a expressa previsão no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988 quanto ao princípio da publicidade, o legislador optou por reiterar o compromisso-dever de garantia do acesso a informações públicas.

Assim, qualquer pessoa tem o direito público subjetivo de acessar os documentos e informações produzidos e relacionados ao Plano Diretor. Não se exige prova de interesse específico e nem mesmo a prova da cidadania, no sentido técnico-formal de capacidade eleitoral. Basta que qualquer pessoal tenha interesse em conhecer as informações. Não apenas o conteúdo que, eventualmente, seja produzido nas audiências e debates, mas, todo o conjunto de documentos e informações associados ao Plano Diretor. Vale ressaltar que o acesso significa ter livremente (ainda que sob a vigilância de agente público) os documentos e informações, inclusive, para a produção de fotocópias e estudos posteriores. Isso, inclusive, deve vir fomentado via rede mundial de computadores (*internet*), o que, seguramente, seja a hipótese que mais contribua para a democratização das informações.<sup>34</sup>

É a corporificação da gestão democrática, inscrita no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade. Não se trata de favor, mas dever político-normativo constitucional (afinal, todo poder emana do povo, conforme o art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88) e infra-constitucional. Portanto, deve ser cumprido com

---

<sup>34</sup> BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 215.

substancialidade e não apenas formalmente. O objetivo maior da participação da comunidade é a edição de Planos Diretores de qualidade e que reflitam, na maior medida possível e respeitados os limites normativos, os anseios e aspirações da população que vive no território planejado.

A execução dos planos (aplicação prática), por sua vez, é parte essencial do planejamento urbanístico. Até porque, de nada adianta um plano esmerado na melhor técnica e o mais moderno, se não for exequível. A viabilidade do Plano é essencial para o sucesso da empreitada de se pensar e concretizar uma cidade mais humanizada e sustentável. O Plano Diretor se executa mediante a aplicação concreta da lei. A Administração Pública executa o plano mediante: a) mecanismos de controle; e, b) mecanismos de substituição. Estes instrumentos, por sua vez, originam: a) controle por parte do Poder Público (v.g., licença de obras e “habite-se”); b) controle por parte dos particulares (fiscalização dos cidadãos quanto a observância das regras urbanísticas); c) substituição de titularidade nas atribuições dos Poderes Públicos (não existente no Direito brasileiro) e substituição de titularidade nos direitos privados (v.g., desapropriação e ocupação temporária).<sup>35</sup>

#### 4. SOBRE A REVISÃO, FINALIDADE, RESPONSABILIDADE, PRAZO, CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA NÃO REVISÃO E O IMPACTO DA LEI Nº 13.655/18 (LINDB)

Cumpramos ressaltar que há expressa previsão legal do dever jurídico de revisão do Plano Diretor, conforme art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade. Afinal, dentro de seu escopo a sistematização e o desenvolvimento físico, econômico e social do território das cidades, exige atualização, o que abrange refletir sobre a nova configuração da cidade e, inclusive, eventuais novas

---

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 146-147.

matrizes econômicas.<sup>36</sup>

É parte do processo de revisão periódica dos Planos Diretores o reexame de etapas do desenvolvimento local ainda não concretizados, bem como a ponderação dos saberes e tentativas acumuladas. Planificar é atividade. O Plano é fruto desta ação. Em verdade, a planificação no âmbito dos Municípios é uma constante, a fim de que, no intervalo determinado em lei, se possa propor as mudanças necessárias.

Essa constante atividade tem por finalidade preservar o potencial de eficiência da planificação urbana, de modo que, na essência, o Plano Diretor e a realidade local sejam constantemente repensados, rediscutidos e, sendo o caso, ajustados/revi-sados.<sup>37</sup>

Cuida-se da materialização de princípio básico do processo de planejamento local, a saber: devem-se elaborar planos estritamente adequados à realidade do Município. Os planos devem, obrigatoriamente, ponderar a situação fática das comunidades, bem como enfrentar os reais problemas vividos pela população, como aqueles de ordem física, social, ambiental, econômica, viária etc. Portanto, planos acadêmicos não parecem o melhor caminho. É fundamental que se examine o Município em seus diversos indicadores para que se planeje o território de modo a viabilizar uma cidade sustentável.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FER-RAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 333.

<sup>37</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FER-RAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 333.

<sup>38</sup> Nada obstante suas diversas acepções e dimensões, aqui a noção de sustentabilidade é empregada na esteira da doutrina de Klaus Bosselmann: “A sustentabilidade pode ser definida como o princípio fundamental da lei de governança. Ela atingiu um grau de maturidade que permite a análise de seu significado e status legal. Isto pode ser feito de modo similar ao que ocorre com outros princípios fundamentais como justiça e liberdade quando foram examinados e promovidos.” (BOSELMMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. Tradução de Philip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 32). E de Leonardo Boff:

Sobre o tema do alcance ou concretização da sustentabilidade urbana, Fernando Guilherme Bruno Filho relembra que o “que há de ser sustentável, portanto, é a própria cidade, naquilo que ela representa de avanço histórico para as condições materiais (e até espirituais, repita-se) da comunidade como um todo”. Nisso, ganha acento definitivamente “(i) o possível descolamento, no caso concreto, entre recuperação e preservação do ambiente urbano quando a ele estiver contraposto o crescimento econômico nos moldes capitalistas, o segundo sempre dependente e condicionado pela primeira”, bem como “(ii) os limites e condições estruturais da expansão não só da malha urbana mas também dos usos de impacto excessivo”. Portanto, “desenvolvimento passa a ser visto com mais acento nos seus aspectos qualitativos, e não apenas quantitativos”, o que impõe deixar de “admitir doravante efeitos outrora aceitos como ‘colaterais, ou o ‘preço a pagar’ pela vida urbana (poluição em todas as suas formas, insegurança, congestionamento e longos percursos, hipervalorização dos imóveis, segregação e falta de espaços públicos de convivência e periferização, etc)”.<sup>39</sup>

É da responsabilidade dos Chefes dos Executivos locais e distrital iniciar o processo de revisão dos Planos Diretores. Vale dizer: é tarefa (dever jurídico) dos Prefeitos e Governador Distrital, portanto, dar início ao processo de planejamento (planificação) urbanístico (no âmbito do Poder Executivo) para, depois, encaminhar o projeto (fruto) do Plano Diretor ao Legislativo. Cuida-se de dever orientado aos Prefeitos, porquanto estes é que, por seus órgãos técnicos (profissionais da arquitetura, do

---

“Toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução. (BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 107).

<sup>39</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2015. p. 181-182.

urbanismo etc.), debatem a cidade para, na sequência, encaminhar o projeto com a síntese do conjunto de documentos especializados.

Questão que poderia surgir, no caso, refere-se à eventual situação de ser encaminhado o projeto ao Poder Legislativo, mas este não o apreciar e votar, se seria possível cogitar de eventuais responsabilidades/punições aos parlamentares municipais? A resposta, em regra, seria negativa, inclusive ante a dimensão da responsabilidade tipicamente política dos representantes legislativos. Nada obstante, parte da doutrina especializada chega a cogitar a hipótese de possível caracterização de ato de improbidade, se apurada omissão dolosa individualizável.<sup>40</sup>

Sobre o prazo para a reformulação dos planos, o mesmo vem fixado por lei, no caso 10 (dez) anos, conforme prescreve o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade. Entende-se que tal prazo deve ser contado desde a entrada em vigor da lei anterior. Nessa esteira, Victor Carvalho Pinto lembra que os planos podem ter vigência por prazo determinado, após o qual ocorre a caducidade. Portanto, “o prazo de dez anos para a revisão do plano diretor, estabelecido no Estatuto da Cidade, deve ser interpretado como um verdadeiro prazo de vigência do plano, após o qual a cidade é considerada desprovida de plano diretor”.<sup>41</sup>

O desrespeito à obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor gera: a) a caducidade do Plano Diretor (vencidos os dez anos), pelo que, na prática, a Administração Pública municipal e/ou distrital não poderá valer-se dos instrumentos do Estatuto da Cidade para consecução da política urbana; e, b) a possibilidade de caracterização e eventual punição dos Chefes dos Executivos locais e distrital por ato de improbidade administrativa urbanística, nos termos do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.

---

<sup>40</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. O estatuto da cidade e a lei de improbidade administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 391.

<sup>41</sup> PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 237.

Essa última consequência interessa sobremaneira para a análise aqui empreendida. No caso, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) classifica como atos de improbidade administrativa aqueles praticadas por agentes públicos<sup>42</sup> e terceiros que com eles concorram, induzam ou se beneficiem (art. 3º), que causem enriquecimento ilícito decorrente de vantagem patrimonial indevida (art. 9º); o prejuízo ao erário (art. 10); que concedam ou apliquem de forma indevida benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); e, que violem os princípios<sup>43</sup> da Administração Pública (art. 11).

Afora todas as abalizadas críticas endereçáveis à sistemática normativa empregada pela Lei de Improbidade Administrativa,<sup>44</sup> cumpre ressaltar que os seus arts. 9º, 10 e 11 se utilizam de duas diferentes técnicas legislativas (ressalvado o art. 10-A, que trata de uma única hipótese de ato de improbidade). A primeira fica evidente no *caput* do dispositivo escrito a partir de conceitos jurídicos indeterminados,<sup>45</sup> com o fito de ampliar o

---

<sup>42</sup> Para os limites da Lei de Improbidade Administrativa, entende-se que agentes públicos são todos aqueles investidos em funções públicas, quer permanente quer temporariamente. No conceito de agente público estão incluídos todos aqueles que desempenham, de qualquer modo, função pública. Mesmo os que, embora exerçam atividade privada, também pode prestar função pública, como os delegados ou concessionários de serviço público. Sobre o tema, ver: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. atual e ampl. 2004. p. 581-582.

<sup>43</sup> Ultrapassam os limites desse estudo a análise crítica acerca da excessiva dimensão retórica e com traços decisionistas que o uso irrefletido e indiscriminado da noção de princípios tem acarretado, em especial na esteira de uma acentuada banalização da ideia de ponderação. Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devo! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>44</sup> Para uma qualificada análise crítica da Lei de Improbidade Administrativa, ver: HARGER, Marcelo. Improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Coleção direito administrativo positivo*. v. 7. São Paulo: Atlas, 2015; BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

<sup>45</sup> Sobre a doutrina dos conceitos jurídicos indeterminados, importa recuperar o

enquadramento de um ilimitado número de situações normativas. Por seu turno, os incisos que completam os artigos trazem situações que tipificam atos ímprobos em específico, inclusive havendo quem sustente que aquelas hipóteses deveriam ser interpretadas como meramente exemplificativas.<sup>46</sup>

Certamente, essa linguagem normativa abre brecha para consistentes críticas. Primeiro, porque em um autêntico sistema democrático de garantias processuais e materiais aos cidadãos frente o Estado, jamais seria possível aceitar racionalmente a possibilidade de tipos abertos e plurissignificativos (indeterminados) para a fixação de hipóteses punitivas por improbidade administrativa, sem dura ofensa à segurança jurídica e ao devido processo legal formal e substantivo. Segundo, porque qualquer linguagem normativa punitiva, se consonante com mínimas regras de garantia democrática, independentemente da respectiva

---

seguinte: “A doutrina ensina que o debate acerca dos conceitos jurídicos indeterminados, seus parâmetros de colmatação e os âmbitos de discricionariedade na determinação e concretização de significados pela Administração remontaria aos finais do século XIX, por ocasião da controvérsia travada entre os juristas austríacos Edmund BERNATIZIK (1886) e Friedrich TEZNER (1888). A partir de um complexo processo intelectual chamado de “discricionariedade técnica”, BERNATIZIK entendia como possível a aplicação/interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, dos quais poderia decorrer uma pluralidade de decisões corretas, que não estariam sujeitas à revisão dos tribunais, porquanto provenientes dos órgãos administrativos que detinham o conhecimento necessário para preencher os sentidos daqueles conceitos vagos (teoria da multivalência). Contrariamente, embora reconhecesse certo grau de insegurança comum a todas as significações dos sinais linguísticos, TEZNER defendia que da aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados não decorreria discricionariedade administrativa, no sentido de liberalidade de escolha, uma vez que da interpretação de um conceito (vago ou preciso) somente poderia decorrer (objetivamente) uma única decisão correta (teoria da univocidade ou unicidade). Com efeito, a questão da relação entre conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa é problemática recorrente, relacionando-se diretamente a extensão e intensidade da sindicabilidade jurisdicional da atividade administrativa, quando fundada em comando normativo que ostente os referidos conceitos plurissignificativos”. Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 82-83.

<sup>46</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 379.

matriz (criminal, administrativa, de improbidade etc.), jamais aceitaria qualquer retórica ampliativa artificializada pela noção de rol exemplificativo ou quejandas! Não há como aceitar, em um Estado democrático de direito, qualquer dimensão normativa punitiva com caráter exemplificativo, por analogia, comparação, interpretação extensiva ou qualquer artificialismo que o valha!

Por outro lado, com o objetivo de tornar inequívocos os compromissos dos gestores públicos municipais e distrital, mais especialmente do Prefeito e do Governador Distrital, o art. 52 do Estatuto da Cidade previu expressamente situações como caracterizadoras de improbidade administrativo-urbanística. Dentre elas, a não reformulação do Plano Diretor, além da respectiva caducidade, sujeita a punição do Prefeito (e, por conseguinte, do Governador Distrital) por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.<sup>47</sup>

Sobre a referida técnica legislativa, parece longe de ser digna de elogios, na medida em que traz uma norma punitiva não-autônoma, ao não prescrever as sanções jurídicas para os fatos descritos, de forma a exigir o sempre inseguro e inadequado complemento interpretativo para viabilizar sua aplicabilidade. O art. 52 indica situações caracterizadoras de improbidade administrativa dos Prefeitos e do Governador Distrital, mas

---

<sup>47</sup> Neste sentido: Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. [...]

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (*Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008*) [...]

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*, quando: [...]

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.

negligência a respectiva sanção. Parte da doutrina indica que, para se concluir pela caracterização da improbidade administrativo-urbanística, seja ela qual for, e, inclusive, saber a sanção aplicável, essencial cotejar no caso concreto a previsão investigada do art. 52 do Estatuto da Cidade com aquelas dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>48</sup>

Uma solução, vale reconhecer, bastante questionável. Os arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa preveem distintas sanções e gradações para as diversas modalidades de improbidade, na esteira do respectivo art. 12. Isso suscita encorpada dúvida, inclusive, se seria possível o sancionamento por improbidade administrativa na esteira do art. 52 do Estatuto da Cidade, porquanto totalmente ausente a respectiva parametrização sancionatória normativa. Falta lei que indique, com meridiana segurança, quais as penas aplicáveis, o que a rigor ofenderia ao disposto no art. 5º, XXXIX, *in fine*, da Constituição de 1988 (“*não há pena sem prévia cominação legal*”). Quais sanções aplicáveis: aquelas correspondentes à infração ao art. 9º? Ao art. 10? Ao art. 11? Como se define o enquadramento punitivo? Por “aproximação”? Por “afinidade”? Por interpretação?

No caso, ainda que o objeto da tutela seja a “ordem urbanística da municipalidade”,<sup>49</sup> inequívoco interesse público<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. O estatuto da cidade e a lei de improbidade administrativa. *In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 379.

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1152.

<sup>50</sup> Ultrapassam os limites desse estudo o debate sobre o conceito de interesse público e sua centralidade para o direito administrativo contemporâneo, em especial no que toca à discussão em torno do chamado princípio da supremacia do interesse público e a crítica que lhe é endereçada. Pode-se dizer que o “conceito de interesse público confunde-se com os valores indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional)”. Sobre esse debate e a construção do regime jurídico-administrativo comum ao paradigma da Administração Pública democrática, a partir dos princípios constitucionais estruturantes da dignidade da pessoa humana, do estado democrático de direito e do princípio republicano, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e*

de larga envergadura, não se deveria recorrer à interpretação sistemática, teleológica ou, muito menos, qualquer mecanismo de analogia para aferir a penalidade aplicável – isso é matéria reservada expressamente à lei formal e só por ela poderia ser válida e constitucionalmente fixada.

Nada obstante, aplicáveis ou não eventuais sanções por improbidade administrativa, o Estatuto da Cidade impõe ao Prefeitos e, por conseguinte, ao Governador Distrital, a obrigação de revisar o respectivo Plano Diretor, antes que se ultime o prazo de dez anos de vigência. Uma obrigação político-normativa central à equilibrada manutenção da política de planejamento urbanístico da cidade.

Convém, pois, debater mais acerca desse dever político-normativo, previsto no art. 52, VII, do Estatuto da Cidade. Até porque, sem prejuízo das críticas acima alinhadas, remanescem outras dúvidas. O texto normativo do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade, prevê como ato de improbidade administrativo-urbanística “deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50”. Mas quais seriam, concretamente, essas providências?

Pelo visto, dentre as respectivas providências estariam compreendidas todas as fases técnicas e de consulta e efetiva participação popular, com o posterior encaminhamento ao Poder Legislativo para, respectivamente, proceder sua discussão e votação. Isso conduz à ideia de que eventuais condutas dolosas do Prefeito no sentido de omitir-se, desatentar-se ou desprezar a tomadas de providências para que o Plano Diretor seja repensado, rediscutido, revisado e atualizado antes do prazo de vigência, na forma do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, poderia em tese caracterizar a respectiva situação de improbidade administrativo-urbanística.

A toda evidência, aqui pode ter relevante impacto o

---

*supremacia do interesse público*: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015. p. 117.

disposto no art. 21, *caput* e o seu parágrafo único, da Lei nº 13.655/18 (LINDB),<sup>51</sup> na medida em que impõe à decisão nas esferas administrativa, controladora e/ou judicial, no caso de revisão da atividade administrativa, a análise e indicação das suas respectivas consequências, inclusive não sendo possível “impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”.<sup>52</sup>

No mesmo sentido, e inclusive de forma mais enfática, o disposto no art. 22, *caput* e seus §§ 1º e 2º da Lei nº 13.655/18 (LINDB)<sup>53</sup> assegura que, na interpretação/aplicação de normas

---

<sup>51</sup> Neste sentido: “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”. BRASIL. *Lei 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>52</sup> Sobre o tema, ver: MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/77649-161993-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>53</sup> Neste sentido: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”. BRASIL. *Lei 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm).

sobre gestão pública, essencial levar em conta os eventuais obstáculos e as reais dificuldades do gestor público, claro que sem prejuízo dos direitos dos cidadãos, mas inclusive de forma a considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a atividade ou omissão administrativa, também quando da aplicação de sanções.<sup>54</sup>

Nesta quadra, diversas e variadas situações podem ser suscitadas, em tese, de forma a afastar a hipotética situação de improbidade administrativo-urbanística, por descumprimento da obrigação de reformulação do Plano Diretor, no prazo do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade. Exemplificativamente, pode-se pensar em comprovadas situações de dificuldades financeiras do ente público, de forma a justificar o atraso do cumprimento daquela obrigação; situações de atraso na entrega, pelos respectivos grupos de trabalho, dos estudos técnicos necessários a amparar a formulação da peça normativa; obstáculos decorrentes de situações de calamidade pública em geral; eventual caso de não aprovação, pelo Poder Legislativo, do projeto de lei encaminhado pela Chefia do Executivo municipal ou distrital.

A rigor, todas as situações que foram exemplificativamente listadas já deveriam retirar a respectiva situação da hipotética esfera da improbidade administrativo-urbanística, vez que ausente, no caso, qualquer dimensão dolosa na conduta do gestor público.

No caso, embora parte considerável da doutrina aceite com tranquilidade condutas culposas de improbidade, e chegue, inclusive, a dizer que o enriquecimento ilícito ou o prejuízo ao erário seriam dispensáveis para a caracterização dos respectivos

---

Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>54</sup> Sobre o tema, ver: JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB: acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/77650-161994-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

tipos de improbidade administrativa,<sup>55</sup> fala-se, aqui, em condutas dolosas porque não parece constitucionalmente plausível sustentar a ideia de improbidade administrativa apartada da dimensão dolosa. Não há como conceber a ideia de improbidade accidental, por negligência ou qualquer outra forma de culpa. Improbidade indica conduta dolosa, em geral comum à noção de desonestidade. Essa é a matriz e o desenho constitucional que parece ressaír do art. 37, *caput* e o §4º da Constituição de 1988.<sup>56</sup>

Nada obstante, parece inegável que o advento da Lei nº 13.655/18 (LINDB), em especial nos seus arts. 21, *caput* e parágrafo único; e 22, *caput* e §§ 1º e 2º, traz interessantes ferramentas normativas e parâmetros interpretativos, de forma a esvaziar eventuais excessos na aplicação do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.

Situação hipotética mais difícil, e que poderia gerar eventual questionamento, refere-se ao caso de Prefeito ou Governador Distrital que, para cumprir formalmente o prazo do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, apresenta ao Parlamento projeto de lei com peça de reformulação idêntica (ou quase idêntica) ao Plano Diretor em vigor. Disso poderiam decorrer diversas indagações. O prazo a que alude o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade é exigência meramente formal ou também substancial? Ao que parece é formal e substancial, de forma que o gestor não se desincumbiria da obrigação com a mera apresentação ao Legislativo de qualquer peça normativa de reformulação fictícia.

A proposta de revisão do Plano Diretor teria, necessariamente, que modificar o planejamento urbanístico em vigor? Parece que, muito dificilmente, depois de uma década, crivada por

---

<sup>55</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1152.

<sup>56</sup> Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n. 02, p. 211-237, 2018. p. 223. Disponível em: file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/76710-159624-1-PB%20(1).pdf. Acesso em: 27 abr. 2019.

demandas comuns a um espaço urbano cada vez mais complexo, plural, dinâmico e multifacetado, seria possível justificar uma postura administrativa assim tão estática e continuísta.

Inclusive, se no caso, demonstrada a injustificada intenção do Chefe do Executivo em simplesmente desincumbir-se formalmente daquela obrigação decorrente do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, parece forçoso reconhecer que, em tese, restariam presentes as considerações para a apuração de efetiva conduta dolosa de improbidade administrativo-urbanística, na esteira do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou refletir acerca do planejamento urbanístico como diretriz da política urbana traçada pelo Estatuto da Cidade, em especial o Plano Diretor e sua necessidade de revisão. Inclusive, o debate em torno da necessidade de revisão do Plano Diretor (art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade), sua finalidade, responsabilidade, prazo e consequências jurídicas da sua não reformulação (art. 52, VII, do Estatuto da Cidade), restou conformado a partir da incidência da Lei nº 13.655/18 (LINDB).

Referida investigação perpassou o estudo da política urbana e do planejamento urbanístico, bem como do Plano Diretor, seu regime jurídico e a necessidade de atualização deste documento normativo. Nesse último caso, discutiu-se acerca da necessidade de revisão do Plano Diretor, sua finalidade, responsabilidade, prazo e consequências jurídicas de sua não reformulação, inclusive ante a incidência dos arts. 21, *caput* e parágrafo único; e 22, *caput* e §§ 1º e 2º da Lei nº 13.655/18 (LINDB).

Inegavelmente, é dever jurídico e responsabilidade dos Chefes dos Executivos municipais e distrital iniciarem o processo de revisão dos Planos Diretores, dentro do prazo de dez anos (contados da vigência destes), conforme art. 40, §3º, do

Estatuto da Cidade, bem como refletir, tecnicamente, e, inclusive, com a participação da Sociedade, acerca da nova configuração, problemas e exigências dos Municípios. A finalidade dessa obrigação normativa repousa na preservação da própria dimensão de eficiência da planificação urbana.

Por outro lado, embora inequívoco o imperativo legal a dispor que a não revisão do Plano Diretor provoca sua caducidade e, na prática, a impossibilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, cabe reconhecer a existência de uma série de dúvidas e questionamentos no que toca à respectiva punição dos Chefes dos Executivos locais e distrital pela prática de ato de improbidade administrativo-urbanística, nos termos do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade, por transgressão ao dever jurídico do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade.

Tais questionamentos vão desde insubsistências de ordem normativa, uma vez que o Estatuto da Cidade não prevê qualquer parametrização sancionatória normativa, de forma a indicar, com meridiana segurança, quais as penas aplicáveis àquela referida conduta de improbidade administrativo-urbanística, com ofensa ao art. 5º, XXXIX, *in fine*, da Constituição de 1988. Somado a isso, cumpre reconhecer a incidência dos arts. 21, *caput* e parágrafo único; e 22, *caput* e §§ 1º e 2º da Lei nº 13.655/18 (LINDB), como parâmetros normativos capazes de conformar o necessário respeito e respaldo a eventuais situações de justificação administrativa (motivação), com o potencial de afastar a caracterização da referida conduta ímproba, o que, por outro lado, não afasta os respectivos deveres e responsabilidades políticas dos gestores públicos no cumprimento das obrigações de planificação urbana.



## REFERÊNCIAS

- BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.
- BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BOSELTMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-)

- 2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.
- BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2015.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 317-334.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n. 02, p. 211-237, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/76710-159624-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/76710-159624-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 27 abr. 2019.
- DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 71-86.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7.

- ed. rev, atual e ampl. 2004.
- FIGUEIREDO, Marcelo. O estatuto da cidade e a lei de improbidade administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 370-392.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HARGER, Marcelo. Improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.492/92. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Coleção direito administrativo positivo*. v. 7. São Paulo: Atlas, 2015.
- JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB: acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/77650-161994-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução Marina Appenzeller. Campinas: Papyrus, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018. Disponível em:

file:///C:/Users/José%20Cristóvam/Downloads/77649-161993-1-PB.pdf. Acesso em: 27 abr. 2019.

- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PRIESS, Alexandre dos Santos. *Déficit de participação popular na elaboração do plano diretor: improbidade administrativa urbanística para prefeitos e vereadores*. Artigo ainda inédito.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.