

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, em decisão terminativa, sobre o PLS nº 93, de 2006, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.*

RELATOR: Senador **GILBERTO MESTRINHO**

I – RELATÓRIO

A proposição em questão, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera o art. 50 do Estatuto da Cidade, prorrogando para 30 de dezembro de 2007 o prazo para aprovação dos planos diretores municipais.

Em sua justificação, o autor destaca a importância do plano diretor, definido constitucionalmente como “instrumento básico” da política urbana e responsável pelo ordenamento territorial a ser adotado como critério de cumprimento da função social da propriedade, cuja elaboração é obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o dispositivo constitucional, fixou um prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor nos Municípios dele carentes e de dez anos para a revisão dos planos existentes. O primeiro prazo esgota-se em outubro do presente ano, sendo que o inadimplemento importa na caracterização de improbidade administrativa (art. 52 do Estatuto da Cidade).

A prorrogação do prazo em pouco mais de um ano teria por finalidade assegurar o aporte técnico e a adoção de metodologia participativa na elaboração dos planos, conforme determinação do próprio Estatuto da Cidade.

O projeto foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, para decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência constitucional da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (CF, art. 21, XX) e para legislar sobre direito urbanístico (art. 22).

A obrigação de elaborar planos diretores é de natureza constitucional. Ela existe desde a edição da Carta Magna, uma vez que se trata de norma auto-aplicável. A inexistência de um prazo rígido não impede a vigência da norma, desde que adotado um critério de interpretação razoável. Passados dezoito anos de sua promulgação, não pode haver dúvida de que os Municípios cujas cidades têm mais de vinte mil habitantes e ainda não dispõem de um plano diretor estão inadimplentes com tal dever.

A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade foi a caracterização dessa inadimplência como um tipo de improbidade administrativa, com aplicação ao prefeito das sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, quais sejam: ressarcimento do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12). O prazo de cinco anos diz respeito, portanto, à aplicação dessas penas.

Independentemente da caracterização ou não da ausência de plano diretor como improbidade administrativa, tal situação traz consequências substantivas para a gestão da política urbana municipal. Tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade condicionam a aplicação de diversos instrumentos de política urbana à sua previsão no plano diretor.

Inserem-se nesse contexto os seguintes institutos jurídicos: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 4º da Constituição), direito de preempção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir (Estatuto da Cidade).

Além disso, mesmo atividades administrativas não reguladas pelo Estatuto da Cidade, como a aprovação de loteamentos e a desapropriação para execução de obras de natureza urbanística, devem ser suspensas na ausência de plano diretor, com fundamento na Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e na própria Constituição.

Dessa forma, o plano terá que ser elaborado sempre que o Município pretender expandir sua malha urbana ou adensar a malha existente. Essa já é uma sanção eficaz, capaz de induzir a Prefeitura a elaborar o plano.

A tipificação do descumprimento do prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor como improbidade administrativa, promovida pelo Estatuto da Cidade, por outro lado, nos parece imprópria, por diversos motivos.

O plano diretor é o produto final de um processo de planejamento, cuja implementação depende da existência de um conjunto de pré-requisitos inexistentes na maior parte dos Municípios. O planejamento territorial depende da existência, dentre outros, dos seguintes elementos: mapeamento do uso do solo e das redes de infra-estrutura; cadastro georreferenciado de terrenos; dados demográficos, econômicos e ambientais. Essas políticas devem ser executadas por profissionais qualificados, com base em tecnologia de informação atualizada. Na ausência dessa base administrativa, o plano diretor não pode, a rigor, ser elaborado, por inexistência de informações confiáveis.

A aplicação do plano exige, ainda, que se estructurem órgãos de aprovação de projetos de edificação e de fiscalização do uso do solo. A precariedade desses órgãos acarretará fatalmente a inocuidade do plano

diretor, por mais bem elaborado que ele tenha sido, uma vez que ele será sistematicamente desrespeitado.

A estruturação administrativa de um sistema de planejamento e gestão permanente, por outro lado, pode exigir mais de cinco anos para ser realizada, dependendo das condições econômicas, tecnológicas e culturais de cada Município.

A gravidade da sanção (improbidade administrativa), aliada à premência do tempo (prazo de cinco anos), entretanto, estão a induzir diversos Municípios a elaborar documentos sem o adequado preparo técnico, preparados por equipes de consultoria externa, que tendem a ser aprovados “a toque de caixa”.

O saldo desse processo será a existência de um documento, dotado de valor legal, mas inadequado do ponto de vista técnico. Ainda que denominado “plano diretor”, tal documento não cumprirá as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e poderá ser juridicamente questionado como instrumento de ordenação territorial, pela ausência de adequada fundamentação. Igualmente grave será a desmoralização da própria idéia de planejamento urbano, que ficará por muitos anos associada ao mero atendimento de uma formalidade legal. Em menor escala, é o que ocorreu quando os planos diretores foram exigidos pelo governo federal como condicionantes de financiamentos aos Municípios, no início da década de 1970.

O PLS nº 93, de 2006, tem o mérito de identificar a inviabilidade, para muitos municípios, de atender o prazo de cinco anos fixado no Estatuto da Cidade. Sua prorrogação permitirá que os Municípios menos desenvolvidos possam preparar adequadamente sua estrutura administrativa, condição indispensável para a implantação de um autêntico sistema de planejamento. Considerando-se que a eventual transformação do presente projeto em lei ocorrerá após o decurso do prazo originalmente fixado pelo Estatuto da Cidade, propõe-se a alteração da cláusula de vigência, para que os efeitos decorrentes da ampliação do prazo sejam aplicados retroativamente.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CDR

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, a seguinte redação:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos desde 10 de julho de 2006.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator