

Processo legislativo municipal e plano diretor

Guilherme Wagner Ribeiro¹

Em centenas de Câmaras Municipais nas diversas regiões do país irá tramitar, nos próximos meses, o projeto de lei contendo o Plano Diretor, em decorrência da exigência do art. 50 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, intitulada *Estatuto da Cidade*. O art. 41 da referida lei estabelece quais os municípios deverão ter Plano Diretor aprovado até cinco anos após a entrada em vigor da referida lei. Considerando que o art. 58 da lei estabeleceu o período de três meses para que ela entrasse em vigor, o prazo para a aprovação do Plano Diretor se expira no próximo dia 10 de outubro. Essa exigência coloca algumas questões e alguns desafios para as Câmaras Municipais.

Este ensaio pretende responder as seguintes questões: **a)** Uma lei federal pode estabelecer tais exigências aos demais entes federativos sem comprometer sua autonomia? **b)** Está a Câmara Municipal obrigada a realizar audiência pública, mesmo se na fase de elaboração do projeto no Poder Executivo já se tenha assegurada a participação popular? **c)** Os vereadores podem ser responsabilizados por improbidade administrativa, como ocorre com os prefeitos, caso deixem de tomar as devidas providências para a aprovação da lei?

O § 4º do art. 40 da Lei nº 10.257, estabelece de 2001:

§ 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.

Sabe-se que a interpretação de uma norma não deriva apenas da leitura do seu texto, fazendo-se necessário considerar o contexto no qual se insere a realidade sobre a qual a norma irá incidir. A experiência brasileira em planejamento urbano demonstrou a

¹ Professor de Direito Constitucional da PUCMinas. Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Doutorando de Ciências Sociais da PUCMinas.

ineficácia dos planos diretores produzidos em gabinetes e sujeitos apenas à influência do mercado imobiliário. À margem da cidade legal, em que se pretende ver cumpridas as regras do planejamento urbano, cresce de forma acentuada a cidade ilegal, em que não se asseguram aos seus habitantes condições dignas de vida. Esse crescimento desordenado provoca sérios impactos sobre a qualidade de vida de todos na cidade, pois com frequência ocorre em áreas de preservação ambiental. Nesse sentido, a participação da sociedade na elaboração dos planos diretores, antes de ser uma obrigação legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade, é uma condição para que o plano diretor atenda às necessidades da população. Sendo assim, a exigência legal de participação da sociedade civil na elaboração do Estatuto não ofende a autonomia municipal. Nesse sentido, vale transcrever a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. EDIFICAÇÕES E LOTEAMENTOS. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É inconstitucional a Lei 1.365/99 do Município de Capão da Canoa, que estabeleceu normas acerca das edificações e dos loteamentos, alterando o plano diretor, porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art. 177, § 5.º, da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. Nº 70005449053

A participação popular na fase de elaboração do projeto no Poder Executivo não supre a exigência imposta ao Poder Legislativo de realizar audiências ou debates públicos, bem como divulgar as informações que subsidiam o projeto. Afinal, ainda que a elaboração do texto na fase pré-legislativa tenha culminado com uma proposta que reflita os interesses dos diversos atores sociais, cabe à Câmara Municipal fazer chegar ao conjunto da sociedade o que, com este projeto, se propõe para a cidade.

Pode o Vereador ser responsabilizado na hipótese de o Plano Diretor não ser aprovado no prazo estipulado em lei? A questão aparecerá em diversos municípios, pois vários prefeitos enviarão o projeto de lei contendo o plano diretor na véspera de o prazo expirar e os vereadores serão pressionados para sua aprovação, para que o Chefe do Executivo fique resguardado contra eventual ação de improbidade. A possibilidade de responsabilizar o vereador deve ser analisada considerando a regra de imunidade, segundo a qual o membro do Legislativo Municipal não sofrerá qualquer sanção civil ou penal, por suas opiniões, palavras ou votos, nos termos do art. 29, VIII, da Constituição da República. A regra da imunidade protege a manifestação e o voto do parlamentar, mas não a sua omissão. Assim, poderá o Presidente de Câmara ou de Comissão responder por

improbidade administrativa se deixar de colocar em pauta o projeto de lei que contenha o plano diretor. Todavia, se o projeto for adequadamente apreciado dentro dos prazos regimentais próprios, não se configura hipótese de improbidade administrativa dos vereadores, ainda que aprovado após a referida data.

Ora, o regimento interno da Câmara Municipal prevê um prazo regular para a apreciação das matérias, que serão examinadas pelas Comissões, discutidas e votadas em Plenário em dois turnos, como prevê a maioria dos regimentos. Se o projeto tramita respeitando esses prazos, assegurando a participação popular, não há por que atribuir improbidade administrativa a qualquer dos agentes políticos, ainda que a lei não esteja aprovada em 10 de outubro próximo. Afinal, o sacrifício dos prazos regimentais para aprovar o projeto até essa data não é condizente com a exigência de participação popular na fase de elaboração da lei constante no mesmo diploma legal. A ofensa ao art. 50 do Estatuto da Cidade será sanada se o plano diretor for aprovado nos próximos meses; não há, todavia, como sanar o vício se forem sacrificadas as exigências de participação popular prevista no § 4º do art. 40 da referida lei.

O envolvimento da Câmara Municipal é fundamental para que ela se prepare para o exercício de suas atribuições após a aprovação do Plano Diretor, qual seja, a adequada fiscalização, por meio dos recursos de que dispõe (pedido de informação, convocação de autoridades para prestar esclarecimentos, CPIs) da implementação das regras previstas no Plano. Sabe-se que a ausência da fiscalização tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo contribuiu para o crescimento desordenado das cidades. Eis, aliás, um aspecto omissivo na maioria das proposições encaminhadas ao Poder Legislativo: mecanismos que institucionalizem o monitoramento da Câmara Municipal sobre a implementação do plano diretor por meio, por exemplo, da exigência de remessa anual de relatórios à Casa Legislativa pelo órgão do Poder Executivo competente. Caberia ao Legislativo, posteriormente, divulgar e discutir com a comunidade o conteúdo desse relatório.

Conclusão

Não ofende a autonomia municipal a lei federal que estabelece determinados procedimentos referentes à participação popular na elaboração e na tramitação de projetos de lei no âmbito municipal. Os Vereadores poderão responder por improbidade administrativa caso deixem de apreciar o projeto de lei contendo o plano diretor. Não se deve sacrificar os prazos de tramitação previstos no Regimento Interno da Câmara, bem como a realização de audiências ou debates públicos, para que o projeto seja aprovado até o dia 10 de outubro próximo. Cabe ao Legislativo Municipal fiscalizar a execução do Plano



Diretor após a sua aprovação e, para isso, pode instituir mecanismos no Plano Diretor que imponha ao Poder Executivo explicitar suas ações.

Leia mais:

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *As novas instâncias de participação cidadão e a gestão democrática das cidades*. Texto para discussão nº 15. Fundação João Pinheiro. 2005.

http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver_textos2.php?codigo=157&categoria=3&subcategoria=20 Acesso em 30/07/2006.

VILAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. 2006.

http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf Acesso em 30/07/2006.