

INTERESSE PÚBLICO

IP

Revista Bimestral de
Direito Público

2024

146

Nesta edição (destaques):

Filtro recursal de acesso às cortes de vértice

Processos materialmente penais: interpretação

Pesquisas em sustentabilidade e gestão socioambiental na administração pública

Trump *v.* United States e o *rule of law*

Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS

O controle pelos tribunais de contas (TCs) sobre as nulidades contratuais

As decisões dos tribunais de contas sob controle social

“Digital Services Act (DSA)” *versus* “Projeto de Lei (PL) das Fake News” brasileiro: Regulação dos serviços em ambiente virtual

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421

Interesse Público

REVISTA BIMESTRAL DE DIREITO PÚBLICO



Interesse Público

Ano XXVI - 2024 - Nº 146

Conselho Editorial

Prof. Anderson Vichinkeski Teixeira (Unisinos)
Prof. Carlos Ari Sundfeld (SBDP e FGV/SP)
Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (STF)
Conselheiro Cezar Miola (TCE/RS)
Prof. Clèmerson Merlin Clève (UFPR e UNIBRASIL)
Prof. Clovis Beznos (PUC-SP)
Profª. Cristiana Fortini (UFMG)
Profª. Denise Lucena (UFC)
Prof. Fabio Saponaro (Università del Salento)
Prof. Fabrício Motta (UFG)
Prof. Fernando Facury Scaff (USP)
Profª. Germana de Oliveira Moraes (UFC)
Prof. Giovanni Girelli (Università Roma Tre)
Prof. Heleno Taveira Tórres (USP)
Conselheiro Aposentado Helio Saul Mileski (TCE/RS)
Prof. Ingo Wolfgang Sarlet (PUCRS)
Prof. Igor Danilevicz (UFRGS e PUCRS)
Des. João Batista Gomes Moreira (TRF 1ª)
Ministro Aposentado José Augusto Delgado (STJ) *In memoriam*
Ministro Luís Roberto Barroso (STF e UERJ)
Prof. Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Prof. Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Prof. Paulo Affonso Leme Machado (UNIMEP)
Prof. Paulo Bonavides (UFC) *In memoriam*
Prof. Paulo Caliendo da Silveira (PUCRS)
Prof. Paulo Ferreira da Cunha (Universidade do Porto)
Prof. Paulo Modesto (UFBA)
Prof. Rafael Vêras de Freitas (FGV Rio)
Prof. Rodrigo Valgas (IDASC)
Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho (IBDA)
Profª. Sabrina Ragone (Università di Bologna)

Editor-Chefe

Prof. Alexandre Pasqualini
(Instituto Brasileiro de Altos
Estudos de Direito Público)

FÒRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

www.interessepublico.com.br

© 2024 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo / Aline Sobreira de Oliveira
Revisão: Nathalia Campos
Projeto gráfico: Luiz Alberto Pimenta
Capa: Fernando Andrade Faria
Diagramação: Formato Editoração
Pesquisa jurídica: Wellington Pereira - OAB/MG 113.809

Editora Fórum Ltda.
Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 –
Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o território nacional

R454 Interesse Público - IP. – ano 9, n. 43, (maio/ jun. 2007)- . - Belo Horizonte: Fórum, 2007–.

Bimestral
ISSN impresso 1676-8701
ISSN digital 1984-4387

Publicada do ano 1, n. 1, jan./mar. 1999 ao n. 42, mar./abr. 2007 pela Editora Notadez, Porto Alegre.

1. Direito Público. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Tributário.
I. Fórum.

CDD: 341
CDU: 342

Repositório autorizado de Jurisprudência
Supremo Tribunal Federal: nº 28/00
Superior Tribunal de Justiça: nº 44/00
Tribunais Regionais Federais da 1ª e 2ª Regiões

Esta revista está catalogada em:

- Base RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)



Interesse Público

Colaboradores

Ada Pellegrini Grinover
Adão Sérgio do Nascimento Cassiano
Adilson Abreu Dallari
Adílson José de Oliveira
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Adriana da Costa Ricardo Schier
Adriana Dias Vieira
Adriana Maurano
Adriano Sant'Ana Pedra
Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Agélio Novaes de Miranda
Aírton Guilherme Berger Filho
Alberto dos Santos Nascimento
Alcides da Fonseca Sampaio
Alejandro Montiel Alvarez
Alessandra Okuma
Alex Assis de Mendonça
Alex Cavalcante Alves
Alexandre Aboud
Alexandre Araújo Costa
Alexandre Burmann Pereira
Alexandre Coutinho Pagliarini
Alexandre D. Faraco
Alexandre de Castro Coura
Alexandre de Castro Nogueira
Alexandre dos Santos Lopes
Alexandre Felix Gross
Alexandre Figueiredo Morato
Alexandre Maciel Simões
Alexandre Pasqualini
Alexandre Pereira Pinheiro
Alexandre Pinheiro dos Santos
Alexandre Rodrigues Oliveira Signorelli
Alexandre Santos de Aragão
Alexandre Schubert Curvelo
Alexandre Zamprogno
Alice Gonzalez Borges
Alice Mouzinho Barbosa
Aline Andrighetto
Aline França Campos
Álison José Maia Melo
Alvaro de Oliveira
Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci
Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior
Alzemer Martins Ribeiro de Brito
Amir José Finocchiaro Sarti
Ana Amélia Maestracci de Tolentino
Ana Carla Bliacheriene
Ana Carla Dias Ferreira
Ana Cristina Aguiar Viana
Ana Lara Cândido Becker de Carvalho
Ana Lucia Ikenaga Warnecke
Ana Lúcia Xavier Siqueira
Ana Luísa Soares de Carvalho
Ana Maria Janovik
Ana Maria Moreira Marchesan
Ana Maria Pedreira
Ana Paula Antunes Vieira Nery
Ana Paula Coimbra Rodrigues
Ana Paula de Barcellos
Ana Paula Martins Albuquerque

Ana Teresa Ribeiro da Silveira
Anderson Sant'Ana Pedra
Anderson Vichinkeski Teixeira
André Cyrino
André de Albuquerque Garcia
André de Oliveira Navarro
André Dias Fernandes
André Evangelista de Souza
André Gualtieri
André Janjácómo Rosilho
André L. Borges Netto
André Luís Callegari
André Luiz Carvalho Estrella
André Luiz de Matos Gonçalves
André Pedreira Ibañez
André Rafael Weyermüller
André Rosilho
André Rubião
André Saddy
Andréa Abrahão Costa
Andrea Carla Veras Lins
Andréa Cristiane Sales Moreira
Andrea Teichmann Vizzotto
Andreas Joachim Krell
Andrei Pitten Velloso
Ângela Cássia Costaldello
Angélica Petian
Angelo Braga Netto Rodrigues de Melo
Ângelo Roberto Ilha da Silva
Angelo Vigiliani Ferraro
Anna Carolina Migueis
Anna Paula Cardoso de Paula Patrúni
Antonia Sousa de Jesus Neta
Antônio Augusto Mayer dos Santos
Antonio Baccharin
Antônio Carlos Cintra do Amaral
Antonio Carlos Flores de Moraes
Antônio Carlos Machado Volkweiss
Antônio Flávio de Oliveira
Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Antônio José Maristrello Porto
Antonio López Diaz
Antônio Zeferino da Silva Junior
Ariane Shermam
Ariovaldo dos Santos
Armando João Perin
Armando Moutinho Perin
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Arno Werlang
Arthur Basan
Arthur Bobsin de Moraes
Arthur Moura de Souza
Assis da Costa Oliveira
Átila de Alencar Araripe Magalhães
Augusto Durán Martínez
Augusto Franke Dahinten
Augusto Marchese
Aurélio Joaquim da Silva
Aurélio Pitanga Seixas Filho
Ayrtón de Mendonça Teixeira
Barbara Reis

Bartolomé Borba
Beatriz Gontijo de Brito
Benjamin Zymler
Bernardo de Souza
Bernardo Franke Dahinten
Bernardo Lajus dos Santos
Betina Treiger Grupenmacher
Brena Monice Fernandes Chaves
Bruna Azzari Puga
Bruna Lacerda Cardoso
Bruna Paula Lenzi
Bruna Rodrigues Colombaroli
Bruna Singh
Bruno Abreu Bastos
Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira
Bruno Cozza Saraiva
Bruno Dantas
Bruno José Ricci Boaventura
Bruno Martins da Costa-Silva
Bruno Meneses Lorenzetto
Caio de Souza Loureiro
Caio Victor Ribeiro
Calixto Salomão Filho
Camila Leão Santana
Camila Mosna Tomazella Jacob
Carin Prediger
Carina de Castro Quirino
Carla Amado Gomes
Carlo Artur Basílico
Carlos Alberto Bencke
Carlos Araújo Leonetti
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos César Sousa Cintra
Carlos E. Delpiazzo
Carlos Eduardo Bergamini Cunha
Carlos Eduardo Dieder Reverbel
Carlos Eduardo Lustosa da Costa
Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Carlos Figueiredo Mourão
Carlos Konder
Carlos Mário da Silva Velloso
Carlo Maurício Figueiredo
Carlos Roberto Siqueira Castro
Carlos Thompson Flores
Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Carolina Freitas Gomide de Araujo
Carolina Lemos de Faria
Carolina Noura de Moraes Rêgo
Carolina Zancaner Zockun
Caroline Müller Bitencourt
Cass R. Sunstein
Cassiana Alvina Carvalho
Cássio Bruno Castro Souza
Cássio Casagrande
Cassyra L. Vuolo
Catarina Cardoso Sousa França
Cassio Antônio Bandeira de Mello
Celso de Barros Correia Neto
Cesar A. Guimarães Pereira
César Augusto Hülsendeger



Interesse Público

Colaboradores

Cezar Britto
Cezar Cardoso de Souza Neto
Cezar Miola
Christianne de Carvalho Stroppa
Christopher Forsyth
Cibele Fernandes Dias
Cibele Granzotto Léger
Cid da Veiga Soares Junior
Cintia Estefania Fernandes
Cintia Muniz de Souza Konder
Cintia Schmidt
Cirilo Augusto Vargas
Ciro Cardoso Brasileiro Borges
Claiton Renato Macedo Marques
Claudia Braga Tomelin
Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Cláudia Honório
Cláudio Cairo Gonçalves
Cláudio Grande Júnior
Claudio Penedo Madureira
Cláudio Pereira de Souza Neto
Clayton Gomes de Medeiros
Cleber Demetrio Oliveira da Silva
Cleide Aparecida Nepomuceno
Clèmerson Merlin Clève
Cleucio Santos Nunes
Cleuler Barbosa das Neves
Clovis Beznos
Clóvis Reimão
Cristian Lima dos Santos Louback
Cristiana Fortini
Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Cristiane da Costa Nery
Cynthia Gruendling Juruea
D'Alembert Arrhenius Alves dos Santos
Dalvan Charbaje Colen
Dâmares Ferreira
Daniel Barile da Silveira
Daniel Camurça Correia
Daniel Castanha de Freitas
Daniel Falcão
Daniel Fontinele da Silva
Daniel Francisco Nagao Menezes
Daniel Machado da Rocha
Daniel Martins e Avelar
Daniel Miranda Barros Moreira
Daniel Scheiblich Rodrigues
Daniel Silva Passos
Daniel Uchôa Costa Couto
Daniel Wunder Hachem
Daniela Campos Libório Di Sarno
Daniela de Oliveira Cândia
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
Daniele Russi Campos
Danieli A. C. Leite Faquim
Daniella Bitencourt
Danilo Brandani Tiisel
Darlã Martins Vargas
David Luiz Pereira Berlandi
Débora Barcelos Vieira Gomides
Débora de Carvalho Baptista
Débora de Paula Brito Fogaça
Débora Guimarães Togni
Deborah Alessandra de Oliveira Damas
Demian Guedes
Demóstenes Tres Albuquerque
Denis Vieira Gomes
Denise Lucena Cavalcante
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Denisson Gonçalves Chaves
Deomar Adriano Gmach
Diego Franzoni
Diego Marín-Barnuevo
Dimas Macedo
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogenes Gasparini
Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Diogo Duarte Barbosa
Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Diogo Roberto Rimgemberg
Dione Ferreira Santos
Dirceu Pereira Siqueira
Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
Divino Humberto de Souza Lima
Djalma Antônio Moller Garcia
Dominique Rousseau
Doris T. Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho
Douglas Fischer
Draiton Gonzaga de Souza
Dualyson de Abreu Borba
Eddla Karina Gomes Pereira
Éderson Garin Porto
Edgar Guimarães
Edilberto Carlos Pontes Lima
Edilson Pereira Nobre Júnior
Edmar Vianei Marques Daudt
Edmilson Todeschini
Edmir Netto de Araújo
Ednaldo Rodrigues de Almeida Filho
Edson César dos Santos Cabral
Eduarda Câmara Pessoa de Faria
Eduardo Borges Espíndola Araújo
Eduardo Cambi
Eduardo Cunha da Costa
Eduardo Fortunato Bim
Eduardo García de Enterría
Eduardo Grossi Franco Neto
Eduardo Guerini
Eduardo Jordão
Eduardo Luz Gonçalves
Eduardo Mazarotto
Eduardo Oliveira Agostinho
Eduardo Rocha Dias
Eduardo Talamini
Egon Bockmann Moreira
Eid Badr
Elaine Cristina Francisco Volpato
Elaine Harzheim Macedo
Elda Coelho Azevedo Bussinguer
Élida Graziane Pinto
Eliezer Pereira Martins
Elisio Augusto Velloso Bastos
Elizeu Martins
Elysabete Acioli Monteiro Diogo
Elza Vitória de Sá Peixoto Pereira de Mello
Emerson Ademir Borges de Oliveira
Emerson Afonso da Costa Moura
Emerson Gabardo
Eriberto Francisco Bevilacqua Marin
Erik Jayme
Ermelino Costa Cerqueira
Ernani Contipelli
Ernani Ignácio de Oliveira
Ernst Benda
Eros Roberto Grau
Eugênio Facchini Neto
Evandro Gustavo de Souza
Evandro T. Homercher
Evani Portugal de Sousa
Evelyn Freire de Carvalho Langaro Pareja
Everton Menegola
Fabiana Marion Spengler
Fabio Artigas Grillo
Fábio Canazaro
Fábio de Sousa Santos
Fabio Henrique Scaff
Fábio Konder Comparato
Fábio Lima Quintas
Fábio Lins de Lessa Carvalho
Fábio Rodrigo Victorino
Fábio Saponaro
Fabrício Motta
Fabrício Vieira dos Santos
Farlei Martins Riccio de Oliveira
Fáustone Bandeira Morais Bernardes
Felipe Amorim Castellan
Felipe Augusto Rodrigues de Mello
Felipe Chiarello de Souza Pinto
Felipe Esteves Grandó
Felipe Faiwichow Estefam
Felipe Galvão Puccioni
Felipe Gonçalves Fernandes
Felipe Leitão Valadares Roquete
Felipe Pereira dos Santos
Fernanda Greco Laureano
Fernanda Leoni
Fernanda Martins
Fernanda Medeiros e Ribeiro Rodor
Fernanda Rotta Zanella
Fernanda Santos Schramm
Fernanda Silva Ferreira
Fernando Baptista Bolzoni
Fernando Barroso de Deus
Fernando Facury Scaff
Fernando Inglez de Souza
Fernando José Longo Filho
Fernando L. Lobo d'Eça
Fernando Laércio Alves da Silva
Fernando Luiz Ximenes Rocha
Fernando Menezes
Fernando Quadros da Silva
Fernando Rey Martínez
Fernando Simões dos Reis



Interesse Público

Colaboradores

Fernão Justen de Oliveira
Filipe da Silva Piovesan
Filipo Bruno Silva Amorim
Flávia Bahia Martins
Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini
Flávia Piovesan
Flaviano Gomes de França
Flavio C. de Toledo Jr.
Flávio Cheim Jorge
Flávio de Araújo Willemann
Flávio Dino de Castro e Costa
Flávio Henrique Unes Pereira
Flávio Pansiere
Flávio Ramos
Flávio Sant'Anna Xavier
Flávio Sátiro Fernandes
Floriano de Azevedo Marques Neto
Francisco Bertino Bezerra de Carvalho
Francisco Sérgio Maia Alves
Francisco Sergio Rocha
Francisco Taveira Neto
Franklin Carneiro
Frederico Costa Miguel
Gabriel Buissa Ribeiro de Freitas
Gabriel Cozendey Pereira Silva
Gabriel de Jesus Tedesco Wedy
Gabriel Real Ferrer
Gabriel Rebello Esteves Areal
Gabriel Wedy
Gabriela Borges Silva
Gabriela Patriota Casado
Gabriela Verona Pércio
Georges Louis Hage Humbert
Geraldo Costa da Camino
Germana de Oliveira Moraes
Gerson dos Santos Sicca
Géssica Moura Fonteles
Gildázio Saldanha Brum
Gilmar Ferreira Mendes
Giovani Bigolin
Giovani da Silva Corralo
Gisela Gondin Ramos
Giuliana Mendonça Pessoa
Gizele Ficher da Silva Toffoli
Gladston Bethônico B. Rocha Macedo
Gleidson Renato Martins Dias
Grazyly Alessandra Baggenstoss
Gregorio Robles
Guadalupe M. Jungers Abib de Almeida
Guido Corso
Guilherme Cunha dos Santos Salgado
Guilherme de Azevedo
Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer
Guilherme Pereira Pinheiro
Gustavo Augusto Ferraz Rodrigues
Gustavo Calmon Holliday
Gustavo da Gama Vital de Oliveira
Gustavo da Rocha Schmidt
Gustavo da Silva Santana
Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto
Gustavo Nygaard
Gustavo Santana do Nascimento
Gustavo Tavares Monteiro
Gustavo Terra Elias
Hadassah Laís de Sousa Santana
Heinrich Scholler
Helena Taveira Tôrres
Hélio Cardoso Neto
Helio Saul Mileski
Heloise Siqueira Garcia
Hemily Samila da Silva Saraiva
Henrique Augusto Figueiredo
Fulgêncio
Henrique Mello
Henrique Motta Pinto
Henriques Turíbio
Hermes Zaneti Jr.
Heron Nunes Estrella
Horácio Augusto Mendes de Sousa
Hugo de Brito Machado
Hugo de Brito Machado Segundo
Hugo Leonardo Abas Frazão
Hugo Teixeira Montezuma Sales
Ígor Danilevicz
Illana Cristina Dantas Gomes
Ingo Wolfgang Sarlet
Ingrid Jensen Schmidt
Irene Patrícia Nohara
Isabela Bonfá de Jesus
Isabela Christina Arrieta Masieiro
Isabella Karollina Rossito
Ítalo Cerqueira Lemos
Ives Gandra da Silva Martins
Ivo César Barreto de Carvalho
Ivo Dantas
Jacintho Arruda Câmara
Jacques Chevallier
Jacques Ziller
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Jair Eduardo Santana
Jairo Gilberto Schäfer
Jalusa Prestes Abaide
Janaina Rigo Santin
Jânia Maria Lopes Saldanha
Janriê Rodrigues Reck
Jayme Weingartner Neto
Jean Carlos Dias
Jeferson Nogueira Fernandes
Jessé Torres Pereira Junior
Jessika Caroline Souza Costa
João Agnaldo Donizeti Gandini
João Batista Fornari Ramos Filho
João Batista Gomes Moreira
João Bellini Júnior
João Carlos de Carvalho Rocha
João Eduardo Lopes Queiroz
João Francisco dos Santos Silva
João Gabriel Conceição Soares
João Gabriel Laprovitera Rocha
João Manoel de Lima Junior
João Maurício Adeodato
João Paulo Anderson
João Pedro Lamana Paiva
João Ricardo Catarino
João Victor Nardo Andreassa
João Victor Ruiz Martins
Joaquim B. Barbosa Gomes
Joaquim José Gomes Canotilho
Joel de Menezes Niebuhr
Joelson Vellozo Jr.
Jonas Ebbesson
Jonas Sales Fernandes da Silva
Jonathan Doering Darcie
Jorge Miranda
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
José Adão Figueiredo dos Santos
José Afonso da Silva
José Amengual Antich
José Anacleto Abduch Santos
José Antônio Reich
José Carlos Loitey Bergamini
José Casalta Nabais
José de Ribamar Caldas Furtado
José dos Santos Carvalho Filho
José Eduardo Figueiredo Dias
José Eduardo Martins Cardozo
José Egidio Altoá Junior
José Júlio Gadelha
Jose Luis Bolzan de Moraes
José Marcos Domingues
José Maria Tesheiner
José Nilo de Castro
José Osvaldo Fontoura de Carvalho Sobrinho
José Querino Tavares Neto
José Roberto Pimenta Oliveira
José Saraiva
José Sebastião dos Santos
José Sérgio da Silva Cristóvam
José Sérgio Monte Alegre
José Valdir Rodrigues da Silva
José Vicente Mendonça
Joselaine Pereira
Juan López Martínez
Juan Pablo Cajarville Peluffo
Juares Freitas
Jucelaine Angelim Barbosa
Julia Ávila Franzoni
Júlia Castro Hasegawa
Julia Maurmann Ximenes
Júlia Silva Araújo Carneiro
Juliana Francisconi Cardoso
Juliana Ribas
Juliano Heinen
Juliano Souza de Albuquerque Maranhão
Juliano Taveira Bernardes
Júlio César Ballerini Silva
Julio Cesar Finger
Júlio César Fucilini Pause
Júlio Edstron S. Santos
Julio Pinheiro



Interesse Público

Colaboradores

Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira
Julia Sotto Mayor Wellisch
Júnior Roberto Willig
Jusara Aparecida Bratz
Kaline Ferreira
Karin Kässmayer
Karine Demoliner
Karine Viganigo da Silva
Karoline Coelho de Andrade e Souza
Kassiana Rene Gomes
Katya Isaguirre
Laerte Marques
Larissa de Oliveira Elsnér
Larissa Pereira Eiras
Layla Salles Cerqueira
Leandro Adiers
Leandro Antonio Pamplona
Leandro de Azevedo Bemvenuti
Leandro Paulsen
Leandro Sarai
Lenice Kelner
Leonardo Bocchi Costa
Leonardo Buissa Freitas
Leonardo Coelho Ribeiro
Leonardo da Rocha de Souza
Leonardo de Araújo Ferraz
Leonardo Papp
Leonardo Roscoe Bessa
Leonardo Sales de Aguiar
Leonardo Silva Amorim
Letícia Queiroz Andrade Liane Tabarelli
Zavaski
Letícia Regina Camargo Kreuz
Leticia de Pauli Schaitza
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Linda Maria de Pontes Gondim
Lisandra Christian de Abreu
Livia Oliveira Lemos
Liziane Angelotti Meira
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Luana Adriano Araujo
Lucas Asfor Rocha Lima
Lucas Bevilacqua
Lucas Catib de Laurentiis
Lucas de Moraes Cassiano Sant'Anna
Lucas Lima de Castro Ferreira
Lucas Moreira Paulominas
Lúcia Valle Figueiredo
Luciana Caetano da Silva
Luciana de Campos Maciel
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Luciana Neves Bohnert
Luciana Ramalho Gomes
Luciana Stocco Betiol
Luciano Ferraz
Luciano Ramos
Luciano Silva Costa Ramos
Luciano Zambrota
Ludiana Carla Braga Façanha Rocha
Luís Armando Viola
Luís Carlos Fay Manfra
Luís Carlos Figueiredo
Luís Manuel Fonseca Pires
Luís Ossamu Gelati Nagao
Luís Paulo Sirvinskas
Luís Roberto Barroso
Luísa Alves Rodrigues da Cunha
Luiz Alberto Blanchet
Luiz Alberto David Araújo
Luiz Alberto dos Santos
Luiz Antônio Bins
Luiz Carlos Figueira de Melo
Luiz César Martins Loques
Luiz Edson Fachin
Luiz Felipe Menezes Tronquini
Luiz Felipe Simões
Luiz Fernando Kazmierczak
Luiz Fernando Rodriguez Junior
Luiz Filipe Cunha
Luiz Guilherme Marinoni
Luiz Henrique Antunes Alochio
Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Luiz Otávio Rodrigues Coelho
Luiza Beckhauser Mallon
Luiza Nagib
Luzardo Faria
Magda Azario Kanaan Polanczyk
Magno Federici Gomes
Maíra Ayres Torres
Maísa Cristina Dante Fagundes
Manoel Carlos de Almeida Neto
Manoel Cavalcante de Lima Neto
Manoel Gustavo Neubarth Trindade
Manoel Lauro Volkmer de Castilho
Manolo Del Olmo
Manuela Ithamar Lima
Mara Livia
Marçal Justen Filho
Marcella Brandão Flores da Cunha
Marcello de Oliveira Gulim
Marcelo Abelha Rodrigues
Marcelo Casseb Continentino
Marcelo Figueiredo
Marcelo Harger
Marcelo Luiz Bomfim do Amaral
Marcelo Malheiros Cerqueira
Marcelo Rodrigues Mazzei
Márcia Bello de Oliveira Braga
Márcia Carla Pereira Ribeiro
Márcia Ferreira Cunha Farias
Márcia Pelegrini
Márcia Raquel Paiva e Holanda
Márcia Rosa de Lima
Márcia Walquíria Batista dos Santos
Márcílio da Silva Ferreira Filho
Márcio Cammarosano
Márcio Dutra da Costa
Márcio Manoel Maidame
Marcio Pugliesi
Marco Antônio Moraes Alberto
Marco Aurélio de Barcelos Silva
Marco Aurélio Souza da Silva
Marco Félix Jobim
Marco Túlio Reis Magalhães
Marcos Fey Probst
Marcos José Santos Meira
Marcos Jurueña Villela Souto
Marcos Nóbrega
Marcus de Freitas Gouvêa
Marcus Vinicius Furtado Coelho
Marga Inge Barth Tessler
Margalene Cavalcante Cordeiro
Maria Aparecida Cardoso da Silveira
Maria Cecília Borges
Maria Clara Mendonça Perim
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Maria Coeli Simões Pires
Maria Cristina C. de Oliveira Dourado
Maria de Lourdes M. Rosário
Maria de Lourdes P. Derozo
Maria Elisa Braz Barbosa
Maria Elisabeth Moreira Carvalho
Andrade
Maria Eugenia Batista Cordeiro
Maria Fernanda Pires
Maria Fernanda Rabelo Ramalho
Maria Garcia
Maria Helena Tavares de Pinho Tinoco
Soares
Maria Isabel Araújo Rodrigues
Maria Jesús García-Torres Fernández
Maria João Estorninho
Maria Livia Custódio Rangel
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Maria Tereza Fonseca Dias
Mariana de Siqueira
Mariana Leão Ledur
Mariana Mencion
Mariana Novis
Mariana Oiticica Ramalho
Mariângela Guerreiro Milhoranza
Marianna Montebello Willemann
Marilda de Paula Silveira
Marília Barros Xavier
Marina Vasquez Duarte
Marina von Harbach Ferenczy
Marinês Restelatto Dotti
Marlos Lopes Godinho Erling
Marta Marques Avila
Martha Priscylla Monteiro Joca Martins
Martin Haeblerlin
Márcin Marks Szinvelski
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Mateus Stallivieri da Costa
Matheus Leite do Nascimento
Mathias Harald Müller
Maurício Alves de Lima
Maurício Antonio Kamiya
Maurício Barros
Maurício Zockun
Mauriciomer Esteves
Maurizio Fioravanti



Interesse Público

Colaboradores

Maurizio Oliviero
Mauro Roberto Gomes de Mattos
Mayara Ketley de Jesus Souza
Mayr Godoy
Melina Breckenfeld Reck
Melissa Guimarães Castello
Mellany Chevtchik
Michael Richard Reiner
Michele Gomes Cioccari
Michelle Fernanda Martins
Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Milena Martinelli
Milene Dias da Cunha
Milton Terra Machado
Mirela Miró Ziliotto
Miriam Mabel Ivanega
Moises Maciel
Moises Zugman
Monica Cappelletti
Murilo Sousa e Silva
Nadja Araujo
Nagib Slaibi Filho
Napoleón Conde Gaxiola
Natal dos Reis Carvalho Junior
Natália Barbieri Bacha
Natália Cardoso Marra
Natália Fontenele Garcia
Natália Furtado Maia
Natália Silva Mazzutti Almeida
Natasha Schmitt Caccia Salinas
Nathalia da Fonseca Campos
Nathalia Lima Barreto
Nei Simões Pires Gallois
Neiva Santos Silva
Nelson Oscar de Souza
Newton Patrício Crespi
Ney Fayet Júnior
Ney Fraga Filho
Nicodemos Victor Dantas da Cunha
Nilson Elias de Carvalho Júnior
Noel Antonio Tavares de Jesus
Núria López
Nylson Paim de Abreu
Octavio Campos Fischer
Odete Medauar
Orci Paulino Bretanha Teixeira
Orlando Javier Moreno
Oscar Valente Cardoso
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Neto
Óthon Castreghini Piccini
Pablo Schiavi
Paola Cantarini
Patrícia Collat Bento Feijó
Patrícia da Jornada Pivoto
Patrícia Dornelles Schneider
Patrícia Pereira Peralta
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza
Patrick Roberto Gasparetto
Paula Hermont Diniz Tibo
Paula Santos Araujo
Paulo Affonso Leme Machado
Paulo Afonso Brum Vaz
Paulo Bonavides
Paulo Brossard de Souza Pinto
Paulo Caliendo
Paulo César Montenegro de Ávila e Silva
Paulo Corval
Paulo de Barros Carvalho
Paulo Ferreira da Cunha
Paulo Henrique dos Santos Lucon
Paulo Márcio Cruz
Paulo Martins
Paulo Ricardo Ceni Barreto
Paulo Ricardo Opuska
Paulo Ricardo Rama
Paulo Ricardo Schier
Paulo Roberto Coimbra Silva
Paulo Roberto de Souza Júnior
Paulo Roberto Ferreira Motta
Paulo Roberto Soares Mendonça
Paulo Sérgio de Moura Franco
Paulo Thiago Fernandes Dias
Paulo Valério Dal Pai Moraes
Paulo Victor Vieira da Rocha
Pedro A. Batista Martins
Pedro Camara Raposo Lopes
Pedro de Menezes Niebuhr
Pedro Fauth Manhães Miranda
Pedro Felipe de Oliveira Rocha
Pedro Fernández Sánchez
Pedro Fülber Simon
Pedro José Jorge Coviello
Pedro Niebuhr
Pedro Pannuti
Pedro Paulo de Rezende Porto Filho
Pedro Piñeiro Rodriguez
Pedro T. Nevado-Batalla Moreno
Pedro Thomé de Arruda Neto
Perpétua Leal Ivo Valadão
Peter Panutto
Phillip Gil França
Pilar Wagner Martins
Rachel Biderman
Rachel Lopes Telésforo
Rafael Barreto Garcia
Rafael Carvalho Rezende Oliveira
Rafael da Silva Menezes
Rafael Köche
Rafael Lopes Torres
Rafael Mallmann
Rafael Marçílio Xerez
Rafael Martins Costa Moreira
Rafael Nascimento de Cordova
Rafael Severo de Lemos
Rafael Véras de Freitas
Rafael Wallbach Schwind
Raimilan Seneterri da Silva Rodrigues
Raimundo Márcio Ribeiro Lima
Raphael Diógenes Serafim Vieira
Raphael Silva Rodrigues
Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Raquel Coelho Dal Rio Silveira
Raquel de Oliveira Miranda Simões
Raquel Dias da Silveira
Raquel Melo Urbano de Carvalho
Raul de Mello Franco Júnior
Rebeca de Souza Barbalho
Rebecca J. Cook
Regina Helena Costa
Regina Linden Ruaro
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Regina Neri Ferrari
Reinaldo Moreira Bruno
Rémy Janner
Renata Albuquerque Lima
Renata Andréa Joner Parry
Renata Campos Bernardes Barros
Renata Dantas
Renata de Assis Calsing
Renato Barth Pires
Renato Bernardi
Renato Costa
Renato Ferreira dos Santos
Renato Lopes Becho
Renée Cristina Herlin Ritter
Rholden Botelho de Queiroz
Ricardo Berzosa Saliba
Ricardo Carvalho Fraga
Ricardo José Pereira Rodrigues
Ricardo Marcondes Martins
Ricardo Moraes Silva
Ricardo Pereira Lira
Ricardo Schneider Rodrigues
Ricardo Seibel de Freitas Lima
Ricardo Stanzziola Vieira
Ricardo Villas Bôas Cueva
Riccardo Guastini
Rita Tourinho
Rizzatto Nunes
Robert Alexy
Robert Wagner Conceição Simões
Roberta Fragoso Kaufmann
Roberta Franco Massa
Roberto Caldas
Roberto Correia da Silva G. Caldas
Roberto Fernández Llera
Roberto Lima Campelo
Roberto Rosas
Robertônio Santos Pessoa
Rodolfo de Camargo Mancuso
Rodrigo Andreotti Musetti
Rodrigo Coimbra
Rodrigo Emanuel de Araújo Dantas
Rodrigo Ferrés Rubio
Rodrigo Meyer Bornholdt
Rodrigo Numeriano Dubourcq Dantas
Rodrigo Oliveira de Faria
Rodrigo Pinto de Campos
Rodrigo Pironti Aguirre de Castro



Interesse Público

Colaboradores

Rodrigo Santos Neves
Rodrigo Schwartz Holanda
Rodrigo Valgas dos Santos
Rodrigo Zacharias
Roger Brownsword
Rogério de Souza Moreira
Rogério Delatorre
Rogério Favreto
Rogério Gesta Leal
Romer Mottinha Santos
Romeu Felipe Bacellar Filho
Rômulo André Alegretti de Oliveira
Rômulo Silveira da Rocha Sampaio
Ronald Dworkin
Ronaldo Corrêa Martins
Roque Antonio Carrazza
Roque Joaquim Volkweiss
Rosa Maria de Andrade Nery
Rosane Heineck Schmitt
Rosângela do Socorro Alves
Rosemiro Pereira Leal
Rosilandy Carina Cândido Lapa
Rubén Flores Dapkevicius
Rubens Maia Castelani
Rudinei Baumbach
Rutelly Marques da Silva
Ruy Rosado de Aguiar
Ruy Samuel Espíndola
Sabino Cassese
Sabrina Nunes locken
Sabrina Ragone
Sandra Lopes Luís
Sandra Mara Vale Moreira
Sandra Pires Barbosa
Sandra Regina Martini
Sandra Regina Vilela
Sandro Trescastro Bergue
Sandro Zachariades Sabença
Sara Alacoque Guerra Zaghout
Saulo de Oliveira Pinto Coelho
Schubert de Farias Machado
Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Sebastião Sérgio da Silveira
Séfora Porto Mendonça
Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior
Sérgio Antônio Ferrari Filho
Sérgio Antônio Ferreira Victor
Sergio Cavalieri Filho
Sérgio Ciquera Rossi
Sérgio Cruz Arenhart
Sérgio da Silva Mendes
Sergio de Andréa Ferreira
Sergio Ferraz
Sérgio Guerra
Sergio Luiz Braga França
Sérgio Renato Tejada Garcia
Sérgio Sérvulo da Cunha
Sérgio Tibiriçá Amaral
Silvia Gabriela Duarte de Araújo
Sílvio Dobrowolski
Silvio Luís Ferreira da Rocha
Silzina Alves Carvalho
Simone de Almeida Carrasqueira
Simone Rodolfo Masera
Simone Santos Moretto
Simone Somensi
Sofia Laprovitera Rocha
Sonia Endler de Oliveira
Sophia Félix Medeiros
Soraya Santos Lopes
Susana Sbrogio Galia
Suzana Moraes Schappo
Tácio Lacerda Gama
Taís Mariana Lima Pereira
Taís Schilling Ferraz
Tâmera Padoin Marques Marin
Tânia Ishikawa Mazon
Tarcisio Francisco Dal Ri
Tarcisio Teixeira
Tasso Alexandre Richetti Pires
Cipriano
Tathiane Piscitelli
Tatiana Del Giudice Cappa Chiaradia
Tatiana Martins da Costa Camarão
Têmis Limberger
Teori Albino Zavascki
Tércio Sampaio Ferraz Junior
Teresa Villac
Thaís Boia Marçal
Thais Helena Morando
Thiago Antonelli Gumiero
Thiago Barbosa Gil
Thiago Cardoso Araújo
Thiago Danilevicz
Thiago Perez Bernardes de Moraes
Tiago Bruno Bruch
Tiago Fensterseifer
Tiago Machado Burtet
Tiago Nunes da Silva
Ticiani Garbellini Barbosa Lima
Tito Costa
Tomás-Ramón Fernández
Tomlyta Velasquez
Torsten Ehmcke
Toshio Mukai
Tuanny Soeiro Sousa
Tula Wesendonck
Ubaldo Cesar Balthazar
Valéria Furlan
Válter Kenji Ishida
Valter Shuenquener de Araujo
Valtuir Pereira Nunes
Vanêsa Buzelatto Prestes
Vanessa Diniz Mendonça Miranda
Vanessa Rahal Canado
Vanice Lírio do Valle
Vanir Fridriczewski
Vera Michels
Vera Monteiro
Verônica S. de Novaes Menezes
Verusca Citrini Braga
Vicente Nogueira
Víctor Aguiar Jardim de Amorim
Victor Augusto Mendes
Victor J. Faccioni
Víctor V. Carneiro de Albuquerque
Vínicius Ferrasso da Silva
Vínicius Jucá Alves
Vitor Rhein Schirato
Vitória Baldo
Vitória Mustafá Argolo
Vittorio Cassone
Vivian Cristina Lima López Valle
Vivian Grace Fernandez-Dávilla Urquidi
Viviane de Freitas Oliveira
Vladimir da Rocha França
Vladimir Passos de Freitas
Vladimir Rossi Lourenço
Vladmir Oliveira da Silveira
Volnei Moreira dos Santos
Wagner Balera
Wagner Feloniuk
Walber de Moura Agra
Wallace Paiva Martins Junior
Walton Alencar Rodrigues
Weder de Oliveira
Welber Silveira Noronha
Wellington Pacheco de Barros
Wilson Engelmann
Yan Nonato Cattani
Yasser Gabriel
Zaiden Geraige Neto

Editorial	13
------------------------	----

DOCTRINA

Seção de Direito Constitucional, Administrativo e Previdenciário

Filtro recursal de acesso às cortes de vértice: repercussão geral, relevância, transcendência Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Osvaldo F. Carvalho Sobrinho	17
---	----

A interpretação dos processos materialmente penais (e o fim da saga do <i>ne bis in idem</i> ?) Marília Barros Xavier	29
---	----

Perfil das pesquisas em sustentabilidade e gestão socioambiental na administração pública Kênia Isonilda Pinheiro e Eleutério, João Paulo Calembó Batista Menezes, Carlos Alberto Dias, Ciro Meneses Santos	49
---	----

Trump v. United States e o <i>rule of law</i> Gilberto Morbach, Frederico Pessoa da Silva	65
---	----

Seção de Direito Municipal, Urbanístico e das Cidades

O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS Fábio Scopel Vanin, Gerusa Colombo	89
--	----

Seção de Tribunais de Contas, Controle Externo

O controle pelos tribunais de contas (TCs) sobre as nulidades contratuais: estudo à luz da Lei nº 14.133/2021 e da conservação dos contratos Luiz Carlos Quintella Neto	123
---	-----

As decisões dos tribunais de contas sob controle social: perspectivas para uma modelagem de protótipo de inteligência artificial (IA) generativa como ferramenta de cidadania Geraldo Costa Da Camino, Ana Carla Bliacheriene, Luciano Vieira de Araújo, Samir Guilherme Zieger Merode, Fátima L. S. Nunes	143
--	-----

Seção de Direito da Regulação

Regulação dos serviços em ambiente virtual: entre o novo “Digital Services Act (DSA)” europeu e o “Projeto de Lei (PL) das Fake News” brasileiro Raimilan Seneterri da Silva Rodrigues	159
--	-----

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421 Rafael Ramos, Alessandra Wegermann, Alice Voronoff, André Cyrino, André J. Rosilho, Camila Morais Azevedo, Daniela Zago, Eurico Bitencourt, Juliano Heinen, Luís Manoel Borges do Vale, Patricia Baptista, Phillip Gil França, Vladimir da Rocha França	178
---	-----

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA
Acórdãos na Íntegra

Supremo Tribunal Federal

Lei 9.514/1997. Cláusula de Alienação Fiduciária em Garantia nos Contratos do Sistema de Financiamento Imobiliário. Acórdão Recorrido Que Confirma a Validade da Execução Extrajudicial. Alegação de Ofensa ao Art. 5º, Incisos XXIII, XXV, LIII, LIV e LV, da Constituição Federal. Inexistência de Óbice ao Exercício do Direito de Ação. Procedimento Compatível com os Princípios Constitucionais.....	199
--	-----

Supremo Tribunal Federal

STF – Segunda Turma - Ag.Reg. no Recurso Extraordinário 1.456.118 São Paulo. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Pena de perda do cargo público. Conversão em cassação de aposentadoria. Possibilidade. Precedentes	253
---	-----

Superior Tribunal de Justiça

STJ – T3 - Recurso Especial nº 2082860 – RS. Dívida Decorrente de Contrato de Prestação de Serviços de Reforma Residencial. Bem de Família. Penhora. Possibilidade. Art. 3º, II, da Lei 8.009/90 e Art. 833, §1º, do CPC.....	267
---	-----

Superior Tribunal de Justiça

STJ – S1 - Recurso Especial nº 1728239 – SC. Violação do Art. 1.022 do CPC. Deficiência na Fundamentação. Súmula 284/STF. Parcelamento Simplificado. Lei 10.522/2002. Estabelecimento de Valor Máximo (“Teto”) Por Atos Infralegais. Singela Medida de Eficiência na Gestão e Arrecadação do Crédito Público. Inexistência de Violação ao Princípio da Reserva Legal.....	273
---	-----

EMENTÁRIO	289
-----------------	-----

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES	305
----------------------------------	-----

Editorial

Apresentamos, com grande satisfação, a edição número 146 da Revista *Interesse Público*.

Iniciamos a Seção de Direito, Constitucional, Administrativo, Previdenciário, Processual Civil e Ambiental contando com artigo dos Professores Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e José Osvaldo F. Carvalho Sobrinho sobre filtros recursais de acesso às cortes de vértice. A Professora Marília Barros Xavier apresenta estudo sobre a interpretação dos processos materialmente penais. A Professora Kênia Isonilda Pinheiro e Eleutério e os Professores João Paulo Calembó Batista Menezes, Carlos Alberto Dias e Ciro Meneses Santos examinam o perfil das pesquisas em sustentabilidade e gestão socioambiental na administração pública. Encerrando a seção, os Pesquisadores Gilberto Morbach e Frederico Pessoa da Silva tratam do princípio do *rule of law* no caso *Trump v. United States*.

Na Seção de Direito Municipal, Urbanístico e das Cidades, o Professor Fábio Scopel Vanin e a Pesquisadora Gerusa Colombo examinam a questão do controle jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul.

Na Seção Tribunais de Contas e Controle Externo, o Pesquisador Luiz Carlos Quintella Neto enfrenta o tema do controle pelos tribunais de contas sobre as nulidades contratuais. Já as Professoras Ana Carla Bliacheriene e Fátima L. S. Nunes e os Professores Geraldo Costa da Camino, Luciano Vieira de Araújo e Samir Guilherme Zieger Merode examinam perspectivas para uma modelagem de protótipo de inteligência artificial (IA) generativa como ferramenta de cidadania a partir de decisões dos tribunais de contas.

Na Seção Direito da Regulação, o Procurador Raimilan Seneterri da Silva Rodrigues estuda a regulação dos serviços em ambiente virtual com base no novo Digital Services Act (DSA) Europeu e no Projeto de Lei (PL) das Fake News brasileiro.

Na Seção Pareceres Jurídicos, os Membros da Comissão de Estudos sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) Rafael Ramos, Alessandra Wegermann, Alice Voronoff, André Cyrino, André J. Rosilho, Camila Moraes Azevedo, Daniela Zago, Eurico Bitencourt, Juliano Heinen, Luís Manoel Borges do Vale, Patrícia Baptista, Phillip Gil França e Vladimir da Rocha França tratam da constitucionalidade do artigo 28 da LINDB no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Por fim, verifica-se aqui mais uma edição bimestral deste periódico que, como reconhecem os nossos leitores e assinantes, mantém o compromisso inarredável com o genuíno INTERESSE PÚBLICO.

Os Editores

O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS

Fábio Scopel Vanin

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa do Lincoln Institute, de Cambridge, Estados Unidos. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV Rio). Admitido em estágio pós-doutoral na Universidade de Coimbra, Portugal. Professor da área de conhecimento de Ciências Jurídicas da UCS, com atuação na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDIR/UCS – Mestrado e Doutorado). Coordenador do Observatório de Direito Urbanístico, decorrente do Projeto de Pesquisa Interlocações do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, Urbanístico e de Infraestrutura, do PPGDIR/UCS, financiado pela FAPERGS (www.direitourbanismo.com.br). Ex-assessor jurídico da Câmara de Vereadores. Coordenador jurídico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e secretário municipal do Urbanismo de Caxias do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-7874>. *E-mail*: fabioscopelvanin@gmail.com.

Gerusa Colombo

Doutoranda, mestre e bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista Capes. Advogada. Ex-assessora de juiz no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDIR/UCS). Membro do Observatório de Direito Urbanístico, decorrente do Projeto de Pesquisa Interlocações do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, Urbanístico e de Infraestrutura, do PPGDIR/UCS, financiado pela FAPERGS (www.direitourbanismo.com.br). Admitida como investigadora visitante na Universidade da Coruña (UDC), Espanha (2019). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3965-5923>. *E-mail*: colombogerusa@gmail.com.

Resumo: O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no Brasil. A presente investigação tem por objetivo analisar os planos diretores dos 10 maiores municípios do Rio Grande do Sul-RS, com base em 4 elementos: (1) espécie normativa; (2) denominação do plano; (3) conceito de plano; (4) detalhamento do plano. O texto apresenta a evolução do instrumento no Brasil, no período anterior à Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e busca identificar a existência de um padrão de tipicidade do instrumento no atual contexto constitucional. Como resultado, confirmou-se a hipótese que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (EC/01) dão amplo espaço para inovação dos

municípios na formulação do Plano Diretor. Como conclusão, verificou-se que inexistem padrões de tipicidade do instrumento, ainda que em cidades pertencentes ao mesmo estado-membro. Além disso, permanece a influência dos modelos pré-constitucionais na nomenclatura e no conteúdo das leis que o regem.

Palavras-chave: Cidade. Conteúdo jurídico. Município. Plano Diretor.

Sumário: 1 Introdução – 2 Plano Diretor: evolução do instrumento no Brasil – 3 Plano Diretor como instrumento jurídico na Constituição Federal de 1988 (CF/88) – 4 O conteúdo dos planos diretores nas cidades do Rio Grande do Sul-RS – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

No Brasil, a Constituição Federal (CF/88) dispõe que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A regulamentação infraconstitucional dada pelo Estatuto da Cidade (EC/01) estabelece o seu conteúdo mínimo.

A investigação desenvolve-se no âmbito do projeto de pesquisa planos diretores dos municípios do estado do Rio Grande do Sul-RS, financiado pelo Edital ARD/ARC nº 14/2022 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS). O projeto foi articulado em um portal eletrônico no formato de *site*, intitulado Observatório de Direito Urbanístico.

O objeto de análise é a Lei do Plano Diretor dos 10 maiores municípios em número de população pertencentes ao estado do Rio Grande do Sul: (1) Porto Alegre; (2) Caxias do Sul; (3) Canoas; (4) Pelotas; (5) Santa Maria; (6) Gravataí; (7) Novo Hamburgo; (8) Viamão; (9) São Leopoldo e (10) Passo Fundo. Os dados quantitativos de população foram elencados com base no Censo 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponibilizados na plataforma IBGE Cidades.

A pesquisa parte da hipótese de que a CF/88 e o EC/01 dão amplo espaço para inovação dos municípios na formulação do Plano Diretor. Ou seja, inexistente um padrão claro de tipicidade, o que remete a múltiplos formatos e denominações.

Para a análise dos planos diretores, foram eleitas 4 dimensões: (1) *espécie normativa*; (2) *denominação do plano*; (3) *conceito de plano* e (4) *detalhamento do plano*. O objeto de análise é a Lei do Plano Diretor em sua versão

vigente até 11 de junho de 2024, consultada nos *sites* oficiais e dos municípios e na plataforma Leis Municipais.

Utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, adaptado às ciências sociais aplicadas. Ainda, utilizou-se o método de procedimento empírico. A pesquisa tem natureza básica, de objetivo descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. Como procedimento, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

2 Plano Diretor: evolução do instrumento no Brasil

O Plano Diretor é um instituto com previsão constitucional, sendo considerado o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, §1º da CF/88).¹ O instrumento tem papel central no alcance dos objetivos da política urbana, que são “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e “garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*), observadas as diretrizes previstas no EC/01.²

A “política urbana” não é uma temática tradicional a constar em textos constitucionais. Na forma exposta por Carvalho Pinto,³ “a Constituição de 1988 foi a primeira no Brasil e talvez seja uma das únicas no mundo a tratar diretamente da política urbana”.⁴ Todavia, apesar de tornar-se norma constitucional somente na atual carta, o exercício da política urbana, especialmente com a formulação de instrumentos de planejamento urbano, possui uma tradição quase centenária no Brasil.

Ao longo de décadas, inúmeros modelos daquilo que hoje a CF/88 denomina de “Plano Diretor” foram implementados pelos municípios. Alguns desses modelos possuem caráter especificamente urbanístico; outros têm abrangência e conteúdo multisetorial; uns estritamente técnicos, formulados especificamente por arquitetos e urbanistas, com projetos detalhados e efeitos concretos e outros de caráter interdisciplinar e político, com

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html. Acesso em: 20 maio 2024.

³ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117.

⁴ Carvalho Pinto (*Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 128) relata alguns motivos pelos quais o assunto mereceu destaque na Assembleia Constituinte, tendo recebido capítulo próprio na CF/1988: “Assim sendo, em 1987, quando a assembleia constituinte iniciou seus trabalhos havia no Brasil um conjunto de fatores que convergiam para que a política urbana viesse a ser objeto de atenção: uma política pública e uma burocracia estatal em funcionamento e prestigiada; uma sensibilidade social para a problemática urbana; uma proposta de institucionalização do direito urbanístico em tramitação no Congresso Nacional; um conjunto de organizações civis mobilizadas para alterar as políticas públicas”.

conteúdo geral e abstrato, o que dá origem a múltiplos formatos para o instituto. Conforme explicam Francisconi e Cordeiro:⁵

Na história das cidades brasileiras, sempre esteve presente em algum grau de preocupação a localização de determinadas funções urbanas e administrativas e com a regulamentação sobre seu ordenamento espacial.⁶

Nesse contexto, “o significado da expressão variou no tempo e no espaço. Em cada cidade e época, ela designou um documento de conteúdo distinto”⁷ para o Plano Diretor. Assim, retomar os modelos históricos é fundamental para compreender as características atuais do instrumento, em especial, a hipótese de existência de múltiplos nomes e formatos.

Para efeito de observação da evolução, será utilizada a divisão proposta por Silva,⁸ que aponta quatro etapas de planos diretores no Brasil: a) planos de estética urbana; b) planos funcionais; c) planos de desenvolvimento integrado; d) Plano Diretor da CF/88. Neste primeiro tópico, serão apresentadas as três primeiras tipologias, sendo que a quarta tipologia será objeto do tópico vindouro.⁹

Os a) planos de estética urbana são descritos por Carvalho Pinto¹⁰ como planos de melhoria, embelezamento e extensão. Segundo o autor, eles não possuíam um valor jurídico e estavam vinculados a obras públicas relevantes, previamente anunciadas. Caracterizavam-se por conterem projetos precisos e detalhados, tendo como exemplo a proposta de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, e a de Prestes Maia, em São Paulo. Nessa modalidade,

⁵ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 76.

⁶ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 76.

⁷ CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 118.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 98.

⁹ Francisconi e Cordeiro (*Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 78-81) destacam algumas iniciativas anteriores ao período dos “Planos de Estética Urbana”, aqui tratado como um primeiro modelo, remetendo a experiências pretéritas, desde o período colonial. Segundo os autores, “o traçado urbano do Brasil colonial seguiu as tradições urbanísticas medievo-renascentistas de Portugal, com ruas de aspecto uniforme e residências sobre o alinhamento das vias públicas”; a ainda que “o traçado das cidades brasileiras foi sendo alterado e surgiram as primeiras experiências de planejamento dos espaços urbanos no final do século XIX e no início do século XX, quando ficaram bastante evidente a separação entre residência e o local de trabalho”. Sendo assim, trata-se de um recorte do trabalho a observação a contar de um dos modelos, reconhecendo-se a existência de exemplos em períodos anteriores.

¹⁰ CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 118.

Francisconi e Cordeiro¹¹ destacam também a iniciativa de Atílio Corrêa Lima com o Plano de Goiânia, formulado “sob influência do urbanismo europeu e inspiração da cidade-jardim”.

Silva¹² destaca que o modelo “preocupava-se com o desenho da cidade”, sendo que sua elaboração focava a aprovação de um traçado de ruas e definiu a posição de edifícios públicos para “decorar” a cidade. O valor central era a estética urbana.

Nesse modelo também pode ser incluída uma das primeiras iniciativas de planejamento de Porto Alegre, capital do RS, na forma indicada por Francisconi e Cordeiro.¹³ Os autores citam o “plano geral de melhoramentos”, formulado pelo João Moreira Maciel, que “recomendava a abertura de ruas mais largas no centro, a execução de obras de saneamento e urbanização, a instalação de redes de água, esgoto e iluminação pública, e o ajardinamento de algumas áreas”.

O segundo modelo são os b) planos funcionais que, de acordo com Silva,¹⁴ tinham como objetivo “estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas”. Para Carvalho Pinto,¹⁵ nesse modelo, o objeto segue sendo o planejamento do ordenamento territorial, não mais como um simples projeto arquitetônico, “mas como o produto de um diagnóstico abrangente e interdisciplinar”.

Uma referência para o tema é o edital para o concurso nacional do plano piloto da nova capital do Brasil: essencialmente físico territorial, mas que deveria abarcar um diagnóstico de característica multidisciplinar, que possivelmente seria complementado por normas como de uso do solo.¹⁶ No mesmo contexto, Francisconi e Cordeiro¹⁷ destacam outra iniciativa de Porto Alegre, formulada pelo arquiteto Arnaldo Gladosch, que “já ressaltava a necessidade de um zoneamento das atividades urbanas dentro do espaço

¹¹ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 86.

¹² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 98.

¹³ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 85.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 98.

¹⁵ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 119.

¹⁶ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 120-122.

¹⁷ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 85.

territorial da cidade”, congregando o planejamento urbano e a alocação de serviços e equipamentos ligados a outras políticas setoriais.

Segundo Francisconi e Cordeiro,¹⁸ “após a experiência de Brasília, a discussão teórica a respeito do planejamento urbano ganhou força em várias cidades, quase todas as capitais, cuidaram da elaboração de seus Planos Diretores”, o que repercutiu na expansão dos planos de desenvolvimento integrado.

A terceira tipologia são c) os planos de desenvolvimento integrado, ou ainda, Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLIs) ou superplanos. Na forma descrita por Carvalho Pinto,¹⁹ tratam do modelo mais abrangente de plano diretor, pois, além de o diagnóstico levar em consideração outras áreas, o modelo era acompanhado de recomendações a serem posteriormente implantadas, em diversos setores. No aspecto urbanístico, também não possuíam operacionalidade direta, devendo ser complementado por outras leis, como de uso do solo, parcelamento, zoneamento, entre outras.

O autor Silva²⁰ apresenta o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PPDI) “como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo”. A visão interdisciplinar é muito influenciada pelo trabalho desenvolvido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que difundiu o modelo, observadas distintas peculiaridades dos municípios brasileiros:

Com a criação do serviço federal de habitação e urbanismo – SERFHAU, em 1964, o governo federal consolidou conceitos e introduziu procedimentos inovadores para a elaboração e a implantação dos Planos Diretores Municipais. O SERFHAU difundiu o uso de cadastros urbanos e do planejamento territorial interdisciplinar na gestão urbana municipal. Vários modelos metodológicos foram definidos para atender ao heterogêneo cenário urbano brasileiro segundo objetivos e complexidade urbanística distintos.²¹

Carvalho Pinto²² destaca que alguns exemplos baseados no modelo refletiram em um caráter excessivamente idealista, como o formulado por

¹⁸ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 92.

¹⁹ CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 122.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 98.

²¹ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 95.

²² CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 124.

Doxiadis no Rio de Janeiro, tratando, para além de urbanismo, de temas como: educação, saúde, habitação, bem-estar social, recreação; cultura; esportes, poluição do ar, gás, limpeza urbana, comunicações, cemitérios, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública, abastecimento, finanças e administração pública.

Na perspectiva jurídica, importa referir que no período inexistiam leis orgânicas municipais específicas de cada cidade (exceto do Rio Grande do Sul, que já estipulava que cada município teria sua lei orgânica). Tratava-se de uma norma estadual que alcançava todos os municípios de um estado. Muitas das leis orgânicas previam normas para os planos diretores municipais, como as de São Paulo, Alagoas, Minas Gerais, entre outras.²³ Francisconi e Cordeiro²⁴ destacam que, no estado de São Paulo, a lei orgânica dos municípios criou a obrigatoriedade de elaboração do PDDI para todos, sob pena de não obtenção de subsídios financeiros estaduais.²⁵

Nesse contexto, a série de experiências históricas precisa ser compreendida em uma análise que pretenda aferir a essência do Plano Diretor, na forma prevista atualmente na CF/88.

A pesquisa trabalha com a hipótese de que a CF/88 e o EC/01 dão amplo espaço para inovação dos municípios na formulação do Plano Diretor, inexistindo padrões claros de tipicidade,²⁶ que remetem a múltiplos formatos e denominações. A suspeita da investigação é reforçada pelos diferentes modelos adotados na prática da administração municipal ao longo dos tempos, como sugere Carvalho Pinto:²⁷

Houve uma tendência a identificar o plano diretor previsto na Constituição com os documentos de mesma denominação que já eram elaborados antes dela. Essas práticas anteriores não apresentavam, entretanto, uma homogeneidade terminológica e conceitual.²⁸

²³ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 123-124.

²⁴ FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 96.

²⁵ Francisconi e Cordeiro (*Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021. p. 96) destacam que, embora São Paulo tenha utilizado a terminologia “plano diretor de desenvolvimento integrado – PDDI”, o nome adotado de forma geral no país era “Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLIs”.

²⁶ Sobre o tema da tipicidade dos Planos: VANIN, Fábio Scopel. *Direito, Urbanismo e Política Pública*. São Paulo: Almedina, 2022. cap. 5, tópico 5.2.

²⁷ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117.

²⁸ CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117.

Assim, o objetivo do tópico a seguir é entender e dar precisão ao significado do Plano Diretor, como um instrumento jurídico previsto na CF/88, identificando a existência de requisitos que padronizam eventual tipicidade ao instrumento.

3 Plano Diretor como instrumento jurídico na Constituição Federal de 1988 (CF/88)

A CF/88 define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, na forma do artigo 182. Sua regulamentação geral encontra-se no EC/01, entre os artigos 39 e 42-B. O conteúdo mínimo do Plano Diretor está previsto, de forma específica, no artigo 42, sendo que os municípios situados áreas suscetíveis a desastre,²⁹ ou que pretendam a ampliação do perímetro urbano, deverão elaborar estudos específicos, na forma dos artigos 42-A e B, respectivamente.³⁰

Apesar de existirem requisitos estipulados na CF/88 e no EC/01, estudos como o de Carvalho Pinto³¹ apontam que “surgiram diversas interpretações sobre qual seria seu conteúdo e como operacionalizá-lo” e como consequência “cada município adotou um conjunto próprio de plano diretor”.

O problema indicado relaciona-se com inexistência de um padrão de tipicidade entre os planos, uma vez que a estipulação via norma legal carece de um contorno jurídico preciso, redundando em múltiplas tipologias. Trata-se de um tema jurídico relevante pelos motivos expostos por Carvalho Pinto,³² ao afirmar que “não fora pela inserção da expressão no texto constitucional, não haveria por que julgar correto ou incorreto o modelo adotado em cada município”. Todavia, “a partir de 1988, a definição conceito nacional de plano diretor passou a ser condição para a interpretação da Constituição”.

²⁹ Ao referir áreas suscetíveis a desastre, incluem-se “áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos”, na forma do próprio art. 42-A.

³⁰ O Plano Diretor é considerado pelo Supremo Tribunal Federal como uma norma com hierarquia material sobre as demais leis urbanísticas de um município, na forma da Tese de Repercussão Geral firmada no RE nº 607.940/DF, com o seguinte teor: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. Sobre o tema: COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fábio Scopel. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 1100-1125, abr. 2021.

³¹ CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117.

³² CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117-118.

O processo de juridicização da temática urbanística, especialmente do Plano Diretor é observada por Silva,³³ ao dispor que “a institucionalização do processo de planejamento importou convertê-lo num tema do direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica”. Tal fenômeno não é uma tomada plena do tema pelo Direito, vez que ele mantém características técnicas, mas da consolidação de um formato técnico-jurídico e vinculação legal de sua exigência, que ainda que carece de maior precisão, estabilidade e precisão no âmbito do Direito.

O efeito concreto é que, a partir de 1988, passa a existir um dever constitucional de formulação do Plano Diretor para determinados municípios,³⁴ e ainda de sua aprovação pela Câmara Municipal, ou seja, em formato de lei. Embora exista a previsão constitucional (art. 182, §1º da CF/88), parte-se da hipótese de que a prática administrativa dos municípios redundou na formulação do plano em múltiplos formatos e conteúdos.

A imprecisão acerca do formato do Plano Diretor já fica evidente na leitura de autores clássicos ligados à matéria, como Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva. Meirelles³⁵ adota uma visão mais ampla e multisetorial, ao indicar o instrumento como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sobre os aspectos físicos, socioeconômicos e administrativos e desejado pela comunidade local”. Silva³⁶ situa o Plano Diretor em uma seara mais específica, ligado ao urbanismo e ao ordenamento territorial:

Atualmente, com a Constituição de 1988, assume o plano diretor a função de instrumento básico da política urbana do município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local.

A influência dos modelos pretéritos à Constituição Federal, a ausência de uma doutrina uníssona e a influência técnica na formulação da lei são fatores que contribuíram na disseminação de diferentes modelos de Plano Diretor, com nomenclaturas, características e formatos muito próprios. Embora existam requisitos constitucionais e no EC/01, eles são insuficientes

³³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 88.

³⁴ A obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes é norma constitucional (art. 182, §1º) reiterada no EC/01 (art. 41, I), que indica ainda outras obrigatoriedades: municípios que integrem regiões metropolitanas (art. 40, II); para a utilização de instrumentos jurídico-urbanísticos (art. 41, III); localizados em áreas de interesse turístico (art. 40, IV); inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades de grande impacto (art. 40, V) e em áreas de risco (art. 40, VI).

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 18. ed. atual. por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 575.

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 98.

para garantir um padrão e tratar de temas das mais variadas competências. A questão é identificada por Meirelles:³⁷

Na prática, a nomenclatura do Plano Diretor tem se demonstrado algo aberto e um espaço para muita criatividade dos Municípios. Temos a posição de que a situação que deve ser vista com ressalva, sob pena de perda na essência e na funcionalidade do instrumento.³⁸

O estudo realizado por Carvalho Pinto³⁹ já confirmava essa hipótese. Ao comparar os modelos constituídos após a promulgação da Constituição, indicados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FRNU), pelo Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o autor consigna que “nenhum dos modelos indicados corresponde, ao adotado pela Constituição”, embora alguns deles se aproximem do seu conteúdo.

Em sentido semelhante, Leitão⁴⁰ aponta o problema da imprecisão conceitual, ligando-a com uma compreensão diferenciada dos municípios quanto às possibilidades e limites do instrumento, destacando que ela contribui para um “descrédito do instrumento quanto a sua eficácia, ou seja, quanto à sua capacidade de produzir efeito, de resolver problemas urbanísticos específicos”.⁴¹

Considerando esse cenário, a proposta do presente artigo é analisar a questão no âmbito do RS, observado seus 10 maiores municípios, na forma a ser aprofundada no tópico seguinte. Antes desse avanço, importa entender quais elementos a CF/1988 e o EC/01 estipularam para os planos diretores, na forma prevista no artigo 182 da CF/1988 e entre os artigos 39 e 42-B do EC/01. Em outras palavras: qual o conceito e o que deve conter a norma legal de um Plano Diretor, observada a legislação geral.

Aprovar a Lei do Plano Diretor é uma obrigatoriedade para todos os municípios enquadrados em um dos seguintes casos: ter mais de 20 mil

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 13. ed. atual. por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 130.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 13. ed. atual. por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 130.

³⁹ CARVALHO PINTO, Víctor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 145.

⁴⁰ LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 322-323.

⁴¹ Nesse sentido, Leitão (Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 322) destaca que, “ao não se definirem, com a clareza necessária, os limites e possibilidades do instrumento, geram-se expectativas que necessariamente se frustrarão pela impossibilidade de atendimento dessas expectativas pelo instrumento proposto”.

habitantes (art. 182, §1º da CF/88 e art. 41, I, do EC/01); integrar regiões metropolitanas (art. 40, II); pretender utilizar instrumentos jurídico-urbanísticos (art. 41, III); situar-se em áreas de interesse turístico (art. 40, IV); inserir-se em área de influência de empreendimentos ou atividades de grande impacto (art. 40, V) e em áreas de risco (art. 40, VI).

O conceito de plano está presente no artigo 182, §1º da CF/88, sendo ele o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. A mesma expressão é reiterada no artigo 40 do EC/01. A Constituição indica os seguintes conteúdos ao Plano Diretor: a) definir o que é função social da propriedade urbana (art. 182, §2º); b) indicar áreas para aplicação dos instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação com pagamento mediante títulos (art. 182, §4º). Ambos os conteúdos não são constitucionalmente obrigatórios; todavia, caso regradados em âmbito local, serão matéria da lei do Plano Diretor.

O EC/01 aprofunda o conteúdo: a) definir o que é função social da propriedade urbana (art. 39); b) integrar Plano Diretor e Leis Orçamentárias (art. 40, §1º); c) englobar o território do município como um todo (art. 40, §2º); d) revisão periódica, pelo menos a cada 10 anos (art. 40, §3º); e) garantir participação social no seu processo de elaboração (art. 40, §4º); e) delimitar as áreas urbanas para parcelamento, edificação ou utilização compulsório (art. 42, I); f) prever o instrumento do Direito de Preempção (art. 42, II); g) prever o instrumento da outorga onerosa do direito de construir (art. 42, II); h) prever o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso (art. 42, II); i) prever o instrumento das operações urbanas consorciadas (art. 42, II); j) prever o instrumento da transferência do direito de construir (art. 42, II); k) conter sistema de acompanhamento e controle (art. 42, III).

Importa referir que, em atualizações do EC/01, os planos diretores de municípios localizados em áreas de risco (susceptíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos), ou que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, necessitam de uma série de estudos específicos, o que tende a ampliar no conteúdo da lei, na forma do disposto nos artigos 42-A e B. Também é exigência, decorrente de atualizações legislativas, a elaboração de um “plano de rotas acessíveis” nos planos diretores, artigo 42, §3º. Tais temas demandam um estudo de maior complexidade, em caráter específico.

Ao contrário da CF/88, cujas normas remetem a uma faculdade dos municípios, as disposições do EC/01 têm caráter obrigatório, valendo-se do verbo “dever” nas estipulações do artigo 40, §1º a 4º e “conteúdo mínimo” nas estipulações do artigo 42. As exigências podem ser descritas na seguinte esquematização:

Quadro 1 - Plano Diretor na CF/1988 e no EC/01

Conceito de Plano Diretor		
Instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana	art. 182, §1º da CF/88; art. 40 do EC/01	
Conteúdo do Plano Diretor		
Tema	Dispositivo legal	Caráter
Definição de função social da propriedade urbana	Art. 182, §2º, CF/88; art. 39, EC/01	Torna-se obrigatório de forma indireta para viabilizar a aplicação de instrumentos
Indicar áreas para aplicação dos instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação com pagamento mediante títulos	Art. 182, §4º, CF/88; art. 42, I, EC/01	Constituição: indicativo EC/01: obrigatório
Compatibilização com as leis orçamentárias	Art. 40, §1º, EC/01	Obrigatório (o efeito da obrigatoriedade se dá no conteúdo das leis orçamentárias)
Englobar o território do município como um todo	Art. 40, §2º, EC/01	Obrigatório
Revisão periódica, pelo menos a cada 10 anos	Art. 40, §3º, EC/01	Obrigatório
Garantir participação social no seu processo de elaboração	Art. 40, §4º, EC/01	Obrigatório
Prever o instrumento do direito de preempção	Art. 42, II, EC/01	Obrigatório
Prever o instrumento da outorga onerosa do direito de construir	Art. 42, II, EC/01	Obrigatório
Prever o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso	Art. 42, II, EC/01	Obrigatório
Prever o instrumento das operações urbanas consorciadas	Art. 42, II, EC/01	Obrigatório
Prever o instrumento da transferência do direito de construir	Art. 42, II, EC/01	Obrigatório
Conter sistema de acompanhamento e controle	Art. 42, III, EC/0	Obrigatório

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao observar os conteúdos indicados pela CF/88 e EC/01, verifica-se que a preocupação central do legislador se deu nos temas urbanísticos, não com as políticas setoriais em geral, como intencionavam os “planos de desenvolvimento integrado”, pré-constitucionais, analisados no tópico anterior. Sendo assim, na forma exigida pelas normas gerais, o conceito de plano indica para uma norma urbanística, não multissetorial.

É a posição de Carvalho Pinto,⁴² no sentido de que “o plano diretor que fala Constituição é exclusivamente urbanístico, não se destinando a tratar de políticas setoriais ou da promoção do desenvolvimento econômico”, aduzindo que a exigência constitucional é por uma norma que traga normas gerais para o uso, a ocupação, o parcelamento do solo, entre outros temas análogos, muito alinhado com o sentido dado por Silva,⁴³ anteriormente referido.

Compreendido o conceito de Plano Diretor e o seu conteúdo, na forma das legislações gerais, passa-se a observar os planos diretores do RS, especificamente seu conteúdo geral, destacado em 4 dimensões: (1) *espécie normativa*; (2) *denominação do plano*; (3) *conceito de plano* e (4) *detalhamento do plano*. A verificação visa observar se há um padrão nos conteúdos, assim como analisar a influência dos modelos pré-constitucionais nas normas das cidades gaúchas.

4 O conteúdo dos planos diretores nas cidades do Rio Grande do Sul-RS

A pesquisa tem origem no projeto planos diretores dos municípios do estado do RS, aprovado no âmbito do Edital ARD/ARC nº 14/2022 da FAPERGS. O projeto foi articulado em um portal eletrônico no formato de *site*, intitulado Observatório de Direito Urbanístico.

Para fins dessa análise, dentre os 497 municípios do estado do RS, foram eleitos os 10 maiores em número de população: (1) Porto Alegre; (2) Caxias do Sul; (3) Canoas; (4) Pelotas; (5) Santa Maria; (6) Gravataí; (7) Novo Hamburgo; (8) Viamão; (9) São Leopoldo e (10) Passo Fundo.

Os dados quantitativos de população foram elencados com base no Censo 2022, realizado pelo IBGE, disponibilizados na plataforma IBGE Cidades.

No quadro a seguir é possível identificar o município, os dados quantitativos de população, a sua posição entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul e a sua posição comparada aos demais municípios brasileiros.

⁴² CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 137.

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018.

Quadro 2 - 10 maiores municípios do Rio Grande do Sul

Nº	Município	População	Posição no Estado	Posição no Brasil
1	Porto Alegre	1.332.845	1º	11º
2	Caxias do Sul	463.501	2º	48º
3	Canoas	347.657	3º	79º
4	Pelotas	325.685	4º	86º
5	Santa Maria	271.735	5º	103º
6	Gravataí	265.074	6º	107º
7	Novo Hamburgo	227.646	7º	134º
8	Viamão	224.112	8º	140º
9	São Leopoldo	217.409	9º	144º
10	Passo Fundo	206.215	10º	147º

Fonte: Censo IBGE (2022).

A análise dos planos diretores dos 10 maiores municípios gaúchos foi realizada em 4 dimensões: (1) *espécie normativa*; (2) *denominação do plano*; (3) *conceito de plano* e (4) *detalhamento do plano*. O objeto de análise é a Lei do Plano Diretor em sua versão vigente até 11 de junho de 2024, consultada nos *sites* oficiais e dos municípios e na plataforma Leis Municipais.

A metodologia de análise das dimensões e os resultados serão especificamente aprofundados a seguir.

(1) Espécie Normativa

A dimensão (1) *espécie normativa* foi analisada em 3 critérios específicos: (1.1) *espécie de norma*; (1.2) *ano*; (1.3) *ementa*.

Os dados foram compilados no Quadro 3 - Espécie normativa. Quanto aos resultados do ponto (1.1) *espécie de norma*; verificou-se que 40% dos planos diretores são aprovados por meio de lei complementar e 60% por lei ordinária. Em uma percepção qualitativa, restou demonstrada a inexistência de um padrão de espécie normativa.

Quanto ao critério (1.2) *ano*, tomando como base a data da legislação em sua versão original, para fins comparativos, tem-se que 20% das normas datam até o ano 2000, sendo Porto Alegre (1999) e Gravataí (2000); 20% das normas datam até o ano 2010, sendo Novo Hamburgo (2004) e Passo Fundo (2006); 60% das normas datam até o ano 2020.

Quadro 3 - Espécie normativa

(continua)

Nº	Município	Espécie normativa	Nº	Ano	Ementa
1	Porto Alegre	Lei Complementar	434	1999	Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre e dá outras providências
2	Caxias do Sul	Lei Complementar	589	2019	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências
3	Canoas	Lei Ordinária	5.961	2015	Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município e dá outras providências
4	Pelotas	Lei Ordinária	5.502	2018	Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências
5	Santa Maria	Lei Complementar	118	2018	Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria

(conclusão)

Nº	Município	Espécie normativa	Nº	Ano	Ementa
6	Gravataí	Lei Ordinária	1.541	2000	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Sede do Município de Gravataí
7	Novo Hamburgo	Lei Ordinária	1.216	2004	Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências
8	Viamão	Lei Ordinária	4.154	2013	Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências
9	São Leopoldo	Lei Ordinária	9.041	2019	Institui o Plano Diretor Municipal - PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo
10	Passo Fundo	Lei Complementar	170	2006	Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI do Município de Passo Fundo

Fonte: Dados da pesquisa, com base nos dados do Observatório de Direito Urbanístico (2024).

Os dados apresentados já dão conta da sobreposição da identidade local, frente aos padrões das leis gerais; tanto a tipologia da espécie normativa quanto o ano da norma e o conteúdo da ementa revelam que cada

localidade observa situações muito peculiares de cada municipalidade na formulação dos planos diretores.

(2) Denominação do plano

A dimensão (2) *denominação do plano* destina-se a análise qualitativa de acordo com a influência na nomenclatura do plano, subdividindo-se em 3 grandes grupos (2.1) *pré-constitucional*; (2.2) *constitucional* ou (2.3) *novas nomenclaturas*. É importante alertar que a divisão nesses 3 grupos se dá em razão de que a Lei do Plano Diretor mais antiga no grupo é do ano de 1999 (Porto Alegre), e as mais recentes datam de 2019 (Caxias do Sul e São Leopoldo). Além disso, a presente dimensão analisa tão somente a denominação do plano para um enquadramento dos modelos, e não leva em consideração o conteúdo do Plano Diretor, uma vez que a tarefa exigiria uma pesquisa específica.

Para sistematizar objetivamente a análise, considerou-se que o grupo (2.1) *pré-constitucional* elege termos como “desenvolvimento integrado”, “desenvolvimento territorial” e “desenvolvimento urbano”; o (2.2) *constitucional* está relacionado com os termos: “diretor” e “diretor municipal”; já o (2.3) *novas nomenclaturas* utiliza termos que não se enquadram nos modelos anteriores, como “urbano ambiental” e “urbanístico ambiental”.

Os resultados foram articulados no Quadro 4 - Denominação do plano, e, diante das informações coletadas, identificou-se que 40% dos municípios utilizam o modelo (2.1) *pré-constitucional*; 30% adotam o modelo (2.2) *constitucional* e 30% optam por (2.3) *novas nomenclaturas*.

Quadro 4 - Denominação do plano

(continua)

Nº	Município	Denominação do plano	Modelo
1	Porto Alegre	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental	(2.3) Novas nomenclaturas
2	Caxias do Sul	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	(2.1) Pré-constitucional
3	Canoas	Plano Diretor Urbano Ambiental	(2.3) Novas nomenclaturas
4	Pelotas	Plano Diretor Municipal	(2.2) Constitucional
5	Santa Maria	Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial	(2.1) Pré-constitucional
6	Gravataí	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	(2.1) Pré-constitucional

(conclusão)

Nº	Município	Denominação do plano	Modelo
7	Novo Hamburgo	Plano Diretor Urbanístico Ambiental	(2.3) Novas nomenclaturas
8	Viamão	Plano Diretor	(2.2) Constitucional
9	São Leopoldo	Plano Diretor Municipal	(2.2) Constitucional
1	Passo Fundo	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	(2.1) Pré-constitucional

Fonte: Dados da pesquisa, com base nos dados do Observatório de Direito Urbanístico (2024).

Nesse ponto segue comprovada a hipótese de ausência de padronização e tipicidade. Excetuando-se Pelotas e São Leopoldo, que utilizam a nomenclatura “Plano Diretor Municipal” e Caxias do Sul e Passo Fundo, que se valem do nome “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (PPDI), cada município dá ao plano um nome próprio, existindo 8 denominações distintas. Ainda, alguns se valem do modelo constitucional no nome – com enfoque na questão urbanístico-territorial –; outros buscam inspiração nos modelos pré-constitucionais; outros ainda criam novas denominações.

(3) Conceito de plano

Na análise da dimensão (3) *conceito de plano*, a metodologia adotada foi, em primeiro plano, avaliar se a norma legal estabelece um conceito de Plano Diretor em cada município. Nos casos em que a lei não estabelece o conceito, foi indicado como “não há previsão expressa”, o que prejudica a análise qualitativa. Em seguida, a análise qualitativa verificou se os conceitos existentes se enquadram ao modelo (3.1) *urbanístico*; ao (3.2) *multissetorial* ou (3.3) *misto*.

O exame dessa dimensão considera apenas o conceito de plano previsto de forma expressa na Lei do Plano Diretor em vigor, e não considera termos previstos em outras normas ou dispostos de forma subjetiva, uma vez que a análise exigiria uma investigação exclusiva.

Para sistematizar objetivamente a análise, considerou-se que o modelo (3.1) *urbanístico* é identificado por designar exclusivamente o planejamento urbano e do território do município, bem como por utilizar termos como “planejamento urbano”, “territorial” e “físico”. O modelo (3.2) *multissetorial* é identificado pela adoção de uma visão ampla do conceito de plano, no qual sequer se faz referência ao “planejamento urbano/território/físico”. Por fim, o modelo (3.3) *misto* é identificado pela presença dos dois critérios anteriores, ou seja, a visão do território e de outros objetivos.

O resultado foi articulado no Quadro 5 - Conceito de plano e, diante das informações coletadas, identificou-se que 20% dos municípios não dispõem expressamente sobre o conceito na Lei do Plano Diretor, caso de Canos e Gravataí. Ainda, tomando como base o conceito de plano expresso na lei, tem-se que 20% dos municípios adotam o modelo (3.1) *urbanístico*; 40% adotam o (3.2) *multisetorial* e 20% optam por (3.3) *misto*.

Quadro 5 - Conceito de plano

(continua)

Nº	Município	Conceito de Plano Diretor	Modelo
1	Porto Alegre	Instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento do Município e compõe-se de 7 estratégias, integradas e de forma sistêmica. (art. 3º)	(3.2) Multisetorial
2	Caxias do Sul	Instrumento integrador do Sistema de Planejamento Municipal, contemplando as políticas estratégicas setoriais, os planos distritais e a gestão territorial do Município. (art. 3º)	(3.3) Misto
3	Canoas	Não há previsão expressa	-
4	Pelotas	O Plano Diretor Municipal de Pelotas (...) é a principal referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal (art. 2º)	(3.3) Misto
5	Santa Maria	O PDDI, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Sustentável Urbano e Rural (art. 2º, §1º)	(3.2) Multisetorial
6	Gravataí	Não há previsão expressa	-
7	Novo Hamburgo	Instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município e integra o processo de planejamento municipal (art. 2º)	(3.1) Urbanístico

(conclusão)

Nº	Município	Conceito de Plano Diretor	Modelo
8	Viamão	Instrumento regulador e estratégico para promoção do desenvolvimento municipal, determinante para os agentes públicos e privados que atuam no Município (art. 2º)	(3.2) Multisetorial
9	São Leopoldo	O PDM é o instrumento global da política de desenvolvimento do território municipal, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município (art. 2º)	(3.1) Urbanístico
10	Passo Fundo	Principal instrumento da política de desenvolvimento municipal de Passo Fundo, de observância obrigatória a todos os agentes públicos e privados que atuam no município (art. 2º)	(3.2) Multisetorial

Fonte: Dados da pesquisa, com base nos dados do Observatório de Direito Urbanístico (2024).

A partir dos dados elencados, é possível identificar que inexistem um padrão nos conceitos de Plano Diretor adotados pelos municípios. Alguns têm um conceito restrito aos aspectos urbanísticos; outros têm uma preocupação tipicamente multisetorial e há outros em que o conceito inclui os dois enfoques, tanto urbanístico como multisetorial.

(4) Detalhamento do plano

Com relação à dimensão (4) *detalhamento do plano*, foram articulados 4 critérios específicos: (4.1) *quantidade de artigos*; (4.2) *objetivos*; (4.3) *diretrizes*; (4.4) *princípios*. o critério (4.1) tem cunho quantitativo. quanto aos critérios (4.2) *objetivos*; (4.3) *diretrizes*; (4.4) *princípios*, optou-se por uma análise quali-quantitativa. A opção metodológica eleita foi verificar a existência de previsão expressa dos termos na Lei do Plano Diretor em vigor, sem considerar seus anexos ou legislação complementar. Isso se deu em razão da necessidade de padronizar a análise, tendo em vista a diversidade do conteúdo dos planos.

Para fins desta pesquisa, consideram-se os critérios (4.2) *objetivos*; (4.3) *diretrizes*; (4.4) *princípios*, relacionados à aplicação do próprio Plano Diretor, em caráter geral, e não relacionado a políticas e setores específicos. Assim,

foi realizada a busca dos termos (4.2) “*objetivo(s)*”; (4.3) “*diretriz(es)*” e (4.4) “*princípio(s)*”.

Nos casos em que a lei não menciona expressamente os termos, o resultado consta como “não há previsão expressa”. Quando a legislação adota expressões sinônimas, o resultado consta como “utiliza termo similar”. Nos casos em que há resultado positivo, mas que o termo não se refere ao próprio Plano Diretor no geral, mas está relacionado a políticas setoriais ou instrumentos delimitados, tem-se o resultado “são previstos para políticas específicas”. O resultado foi articulado no Quadro 6 - Detalhamento do plano, a seguir, sendo que a análise de cada critério é realizada individualmente a seguir.

O critério (4.1) *quantidade de artigos* expõe uma ausência de simetria entre a extensão das leis. Para fins comparativos, verifica-se que 20% das normas apresentam menos de 100 artigos, sendo Santa Maria (61) e Gravataí (72); 40% possuem até 200 artigos, representados por Novo Hamburgo (110); Passo Fundo (160); Porto Alegre (169) e Caxias do Sul (198); e 40% possuem até 300 artigos, representados por Canoas (271); Viamão (296); Pelotas (319) e São Leopoldo (337).

Quanto ao critério (4.2) *objetivos*, em uma análise quantitativa, identificou-se que em 10% “não há previsão expressa” do termo relacionados à aplicação do próprio Plano Diretor, em caráter geral. Esse é o caso do Plano Diretor Gravataí,⁴⁴ no qual o termo “objetivo(s)” não consta na Lei, seja para designar o próprio plano ou para políticas setoriais, mas, nesse caso, a redação do artigo 1º utiliza redação similar aos objetivos da política urbana, prevista no artigo 182 da CF/88.

Em 10% dos municípios a legislação adota expressões sinônimas, o resultado consta como “utiliza termo similar”, representado por Porto Alegre. Em 60% dos planos há previsão de objetivos gerais e em 20% os objetivos estão relacionados a políticas setoriais ou a instrumentos delimitados, tem-se o resultado “são previstos para políticas específicas”, representado por Canoas e Pelotas.

⁴⁴ “TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS

Art. 1º Para promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, fica instituído o presente Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano.

§1º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor;

§2º - O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano será compatível com as diretrizes do desenvolvimento regional da Região Metropolitana de Porto Alegre;

§3º - As complementações e especificações da presente Lei serão propostas pela Secretaria Municipal do Planejamento e, uma vez aprovadas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, regulamentadas por legislação específica” (GRAVATAÍ (Município). *Lei nº 1541, de 06 de julho de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. Gravataí: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bmlqe>. Acesso em: 20 maio 2024).

Na perspectiva qualitativa do critério (4.2) *objetivos*, identificou-se que Santa Maria adota tanto o objetivo “Política de Desenvolvimento” quanto a “Política de Desenvolvimento Territorial” e (art. 2º e art. 3º), e ainda a “Política de Ordenamento do Território” (art. 5º §1º). O Plano Diretor de Santa Maria prevê, no artigo 2º, que “o objetivo da Política de Desenvolvimento” é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do território e garantir a melhor qualidade de vida de seus habitantes”,⁴⁵ e no artigo 3º que a “Política de Desenvolvimento Territorial tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”,⁴⁶ por meio de diretrizes gerais. Ainda, no artigo 5º, §1º, estabelece 8 objetivos da Política de Ordenamento do Território.⁴⁷

⁴⁵ “TÍTULO I
DA POLÍTICA URBANA
CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS
(...)”

Art. 2º A Política de Desenvolvimento, executada pelo Poder Público Municipal conforme as diretrizes gerais fixadas nesta Lei Complementar tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do território e garantir a melhor qualidade de vida de seus habitantes. (...) (SANTA MARIA, Brasil (Município). *Lei complementar nº 118, de 26 de julho de 2018*. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/edwaw>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁴⁶ “CAPÍTULO II
DAS DIRETRIZES GERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
(...)”

Art. 3º A Política de Desenvolvimento Territorial tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (...)” (SANTA MARIA, Brasil (Município). *Lei complementar nº 118, de 26 de julho de 2018*. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/edwaw>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁴⁷ “CAPÍTULO IV
DAS POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS
(...)”

Art. 5º O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Santa Maria se compõe de Políticas, Programas, Projetos, e Planos Estratégicos e Planos Setoriais, entendidos como atos administrativos, a serem desenvolvidos, discutidos com a sociedade e aprovados em forma de Lei, que visam concretizar os princípios e atingir os objetivos das Políticas de Ordenamento do Território adotadas pelo Poder Público, segundo as diretrizes gerais e premissas traçadas nos Capítulos anteriores.

§1º São objetivos da Política de Ordenamento do Território:

- I - desenvolvimento territorial;
- II - integração regional para o desenvolvimento e a articulação de serviços e infraestruturas;
- III - o manejo sustentável da área de influência da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e do Pampa;
- IV - a pesquisa, divulgação e preservação permanente do patrimônio paleontológico, arqueológico, natural e construído;
- V - o manejo do ambiente rural;
- VI - a estruturação, uso e mobilidade urbana;
- VII - o manejo dos recursos naturais;
- VIII - a produção social e cultural da cidade.

Tomando-se como base o exemplo do Plano Diretor de Porto Alegre,⁴⁸ verifica-se que a lei adota os termos “princípios, estratégias e diretrizes”, levando em consideração “das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental”. Ainda, que “na aplicação, na alteração e na interpretação desta Lei Complementar, levar-se-ão em conta seus princípios, estratégias e diretrizes”.⁴⁹ No lugar de objetivos gerais do plano, adotou-se o termo “estratégia(s)”, sendo que cada uma das 7 possuirá objetivo geral e diretrizes, bem como programas, projetos e instrumentos próprios.⁵⁰

§2º Os Planos Estratégicos, serão desenvolvidos em forma de Lei e deverão contemplar ações e projetos específicos, objetivando a complementariedade das Políticas Urbanas, com temas determinados dentro de um setor de atuação, mas que abrangem a totalidade do território municipal.

I - são Planos Estratégicos, dentre outros (...)” (SANTA MARIA, Brasil (Município). *Lei complementar nº 118, de 26 de julho de 2018*. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/edwav>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁴⁸ “TÍTULO II

DAS ESTRATÉGIAS

(...)

Art. 3º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental é o instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento do Município e compõe-se de 7 (sete) estratégias, integradas e de forma sistêmica, quais sejam: (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010).

I - Estratégia de Estruturação Urbana;

II - Estratégia de Mobilidade Urbana;

III - Estratégia de Uso do Solo Privado;

IV - Estratégia de Qualificação Ambiental;

V - Estratégia de Promoção Econômica;

VI - Estratégia de Produção da Cidade;

VII - Estratégia do Sistema de Planejamento. Parágrafo Único. Para a implementação de políticas, programas e projetos, públicos ou privados, serão adotadas as diretrizes das estratégias correspondentes (PORTO ALEGRE (Município). *Lei complementar nº 434/1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁴⁹ “Art. 2º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental incorpora o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Parágrafo Único - Na aplicação, na alteração e na interpretação desta Lei Complementar, levar-se-ão em conta seus princípios, estratégias e diretrizes. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)” (PORTO ALEGRE (Município). *Lei complementar nº 434/1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁵⁰ “CAPÍTULO II

DA MOBILIDADE URBANA.

(...)

Art. 6º A Estratégia de Mobilidade Urbana tem como objetivo geral qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos na cidade e atendendo às distintas necessidades da população, através de:

Quanto ao critério (4.3) *diretrizes*, em uma análise quantitativa, identificou-se que em 90% dos municípios há uso expresso do termo na Lei do Plano Diretor. Em 10% dos municípios a legislação adota expressões sinônimas, o resultado consta como “utiliza termo similar”. Nesse caso está o Plano Diretor de Passo Fundo,⁵¹ que se fundamenta em 5 premissas, consideradas como diretrizes para fins desta análise. Ainda, o município adota diretrizes para políticas específicas como desenvolvimento econômico (art. 8º) e qualificação ambiental (art. 16 e seguintes).

Outro ponto interessante é que o município de Gravataí⁵² não relaciona expressamente as diretrizes, sendo que o artigo 2º dispõe que o desenvolvimento

-
- I - prioridade ao transporte coletivo, aos pedestres e às bicicletas;
 - II - redução das distâncias a percorrer, dos tempos de viagem, dos custos operacionais, das necessidades de deslocamento, do consumo energético e do impacto ambiental;
 - III - capacitação da malha viária, dos sistemas de transporte, das tecnologias veiculares, dos sistemas operacionais de tráfego e dos equipamentos de apoio – incluindo a implantação de centros de transbordo e de transferência de cargas;
 - IV - Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com esta Lei Complementar, integrado à Região Metropolitana; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010);
 - V - resguardo de setores urbanos à mobilidade local;
 - VI - estímulo à implantação de garagens e estacionamentos com vistas à reconquista dos logradouros públicos como espaços abertos para interação social e circulação veicular;
 - VII - racionalização do transporte coletivo de passageiros, buscando evitar a sobreposição de sistemas, privilegiando sempre o mais econômico e menos poluente; e (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 - VIII - desenvolvimento de sistema de transporte individual e coletivo de passageiros por via fluvial, aproveitando as potencialidades regionais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 907/2021).
- Parágrafo Único. As disposições da NBR-9050, do ano de 1994, referente à Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências, serão observadas na aplicação da Estratégia de Mobilidade Urbana, no caso de obras de construção de praças, vias públicas, loteamentos e espaços urbanos em geral, tanto nos planos e projetos de iniciativa privada como do Poder Público” (PORTO ALEGRE (Município). *Lei complementar nº 434/1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁵¹ “Art. 3º Este PDDI se fundamenta nas seguintes premissas:

- I - redução das desigualdades sociais, através da ampliação da oferta de terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho, renda, cultura e lazer para os passo-fundenses;
- II - supremacia do interesse público sobre o interesse individual;
- III - desenvolvimento municipal e regional sustentável;
- IV - participação e controle social sobre as políticas públicas (...).”
- V - autonomia municipal e cooperação federativa (PASSO FUNDO (Município). *Lei complementar nº 170 de 9 de outubro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lnqor>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁵² “Art. 2º O desenvolvimento urbano a ser instrumentado pelo presente plano, terá por base:

- I - Promover o crescimento urbano na busca de uma crescente qualidade da vida urbana, integrando os aspectos sociais, econômicos, culturais, de preservação ecológica e paisagística;
- II - Distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento urbano, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;

urbano a ser instrumentado tem por base 8 incisos, considerados como 8 diretrizes, para fins desta pesquisa. Ainda, o município de Novo Hamburgo⁵³ considera o próprio Plano Diretor como “conjunto de diretrizes que integram o sistema de planejamento municipal”.

Quanto ao critério (4.4) *princípios*, em uma análise quantitativa, identificou-se que em 10% “não há previsão expressa” do termo, representado pelo município de Novo Hamburgo. Em 90% há uso expresso do termo na Lei do Plano Diretor. No viés qualitativo do critério (4.4) *princípios*, identificou-se o uso de termos como: “princípios gerais”; “princípios fundamentais” e “garantias”.

Quanto ao critério (4.3) *diretrizes*, Porto Alegre adota o termo não para a aplicação geral do plano, mas para políticas, programas e projetos setoriais. No que tange ao critério (4.4) *princípios*, verifica-se que a redação⁵⁴

III - Promover o uso e ocupação da área urbana garantindo a racionalização e otimização da infraestrutura básica e dos equipamentos sociais;

IV - Atender as necessidades básicas da população;

V - Promover a recuperação e a integração urbana dos aglomerados de menor renda, incluindo sua regularização fundiária e articulação com a malha viária;

VI - Impedir agressões ao meio ambiente, estimulando as ações preventivas e corretivas;

VII - Promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;

VIII - Assegurar a participação das entidades comunitárias e representativas da sociedade civil organizada, legalmente constituídas” (GRAVATAÍ (Município). *Lei nº 1541, de 6 de julho de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. Gravataí: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bmlqe>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁵³ “CAPÍTULO II

Seção I - do Plano Diretor Urbanístico Ambiental
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS.

(...)

Art. 4º O PDUA trata de um conjunto de diretrizes que integram o sistema de planejamento municipal, regulamentando os espaços urbano e rural referente à instalação de atividades, parcelamento do solo, sistema viário, instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e outros dispositivos de ordenação, administração e organização da Cidade; definindo e estrutura o sistema de gestão para sua operacionalização e estabelece disposições complementares e dá outras providências.

Parágrafo único. O regramento do caput abrange as implantações de obras e edificações, parcelamento de solo, instalação de atividades, desenvolvimento de serviços e demais formas de uso e ocupação, de iniciativa pública ou privada, localizadas dentro do território municipal, denominadas genericamente de intervenções urbanísticas” (NOVO HAMBURGO (Município). *Lei nº 1.216, de 20 de dezembro de 2004*. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) do município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nhrpb>. Acesso em: 20 maio 2024).

⁵⁴ “PARTE I

DO DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS

Art. 1º A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

I - a gestão democrática, participativa e descentralizada, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

inicia com título próprio destinado aos princípios, dispondo que “tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica”, aqui considerados como um único princípio. A partir disso, opta pelo termo “garantindo” e prevê 15 tópicos, consideradas nesta pesquisa como “garantias”.

Quadro 6 - Detalhamento do plano

(continua)

Nº	Município	Quant.	Objetivo(s)	Diretrizes	Princípio(s)
1	Porto Alegre	169	Utiliza termo similar. São previstas 7 “estratégias” (art. 3º)	São previstas para políticas específicas	1 princípio, com o conteúdo articulado em 15 garantias (art. 1º)
2	Caxias do Sul	198	2 objetivos gerais (art. 6º)	13 diretrizes gerais (art. 10º)	12 princípios gerais (art. 9º)
3	Canoas	271	São previstos para políticas específicas	16 diretrizes (art. 5º)	6 princípios (art. 4º)

II - a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;
 III - a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação;
 IV - o enriquecimento cultural da cidade pela diversificação, atratividade e competitividade;
 V - o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência;
 VI - a articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano de Porto Alegre;
 VII - o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;
 VIII - a integração horizontal entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano, programas e projetos;
 IX - a defesa, a conservação e a preservação do meio ambiente; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010).
 X - a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 XI - VETADO. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 XII - a distribuição dos benefícios e encargos do processo de desenvolvimento da Cidade, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 XIII - a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 XIV - a preservação dos sítios, das edificações e dos monumentos de valor histórico, artístico e cultural; e (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010);
 XV - a preservação das zonas de proteção de aeródromos. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)” (PORTO ALEGRE (Município). *Lei complementar nº 434/1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024).

(conclusão)

Nº	Município	Quant.	Objetivo(s)	Diretrizes	Princípio(s)
4	Pelotas	319	São previstos para políticas específicas	25 diretrizes gerais (art. 7º)	6 princípios (art. 6º)
5	Santa Maria	61	1 objetivo de desenvolvimento (art. 2º) 1 objetivo da Política de Desenvolvimento Territorial e (art. 3º) 8 objetivos da Política de Ordenamento do Território (art. 5º §1º)	27 diretrizes (art. 3º)	São previstos para políticas específicas (art. 30)
6	Gravataí	72	Não há previsão expressa. Utiliza redação similar aos objetivos da política urbana (art. 1º)	O desenvolvimento urbano a ser instrumentado pelo presente plano, tem por base 8 incisos, consideradas como 8 diretrizes (art. 2º)	2 princípios (art. 1º)
7	Novo Hamburgo	110	13 objetivos (art. 3º)	O conteúdo do plano é considerado como um conjunto de diretrizes que integram o sistema de planejamento municipal (art. 4º)	Não há previsão expressa
8	Viamão	296	1 objetivo (art. 13)	São previstas para políticas específicas (art. 26)	6 princípios fundamentais (art. 6º)
9	São Leopoldo	337	21 objetivos gerais (art. 11)	23 diretrizes (art. 10)	14 princípios fundamentais (art. 7º)
10	Passo Fundo	160	8 objetivos (art. 5º)	Utiliza termo similar. São previstas 5 “premissas”, equivalentes a diretrizes. (art. 3º), bem como para políticas específicas (art. 6º e seguintes)	4 princípios (art. 4º)

Fonte: Dados da pesquisa, com base nos dados do Observatório de Direito Urbanístico (2024).

Na análise dos objetivos, diretrizes e princípios, confirma-se mais uma vez a hipótese de ausência de padronização de tipicidade, na forma de toda análise desenvolvida ao longo do tópico. Importa referir que, embora a pesquisa tenha dado foco central aos vocábulos expressos (objetivos, diretrizes e princípios), nem sempre as expressões são utilizadas de maneira correta na perspectiva da técnica legislativa e dos conceitos gerais de Direito, tanto que, em certos casos, são considerados como sinônimos ou aplicados de maneira equivocada, situações que não foram analisadas nesta pesquisa.

5 Considerações finais

A evolução do Plano Diretor no Brasil é marcada por diferentes modelos, vinculados a objetivos distintos. A CF/88 e o EC/01 estabelecem o conteúdo do Plano Diretor; entretanto, apesar do transcurso do tempo dessas normas, ainda não há critérios bem definidos.

Ao analisar os planos diretores dos 10 maiores municípios do estado do Rio Grande do Sul verificou-se que, quanto à dimensão (1) *espécie normativa*, não há um padrão na adoção por meio de lei ordinária ou lei complementar, o que, por si só, gera impactos no processo legislativo.

No que concerne à (2) *denominação do plano*, percebe-se amplo grau de inovação e criatividade, sendo ainda muito presente a influência do modelo considerado (2.1) *pré-constitucional*, constituído pelo conjunto de tipos descritos no tópico de abertura.

Sobre o (3) *conceito de plano*, alguns planos diretores não o apresentam expressamente, ou dispõem de matérias para além de temas urbanísticos. A última dimensão de análise, (4) *detalhamento do plano*, deixou ainda mais evidente a variabilidade nas normas e no seu conteúdo. A partir disso, restou evidenciado que os planos diretores não seguem um modelo de estrutura e de terminologia adotada.

Como resultado, confirmou-se a hipótese que a CF/88 e o EC/01 dão amplo espaço para inovação dos municípios na formulação do Plano Diretor, inexistindo um padrão de tipicidade. Verificou-se que inexistente um padrão na legislação do Plano Diretor nos municípios objetos do estudo. Em todas as dimensões analisadas, os resultados obtidos apresentam grande variabilidade.

A ausência de um padrão estrutural e a inexistência de objetivos, diretrizes e princípios explícitos e ordenados prejudica a análise comparativa das normas e contribui para a complexidade normativa dos municípios. Ainda, a excessiva amplitude do conteúdo do Plano Diretor sem a vinculação a princípios, diretrizes e objetivos definidos tem por consequência um texto abstrato e subjetivo, o que enfraquece a efetividade da norma.

Considerando o resultado, entende-se que a adoção de critérios básicos pode contribuir para a simplificação e eficiência do Plano Diretor, sem esquecer que questões locais devem ser contempladas.

Recebido em: 27.05.2024.

Aprovado em: 02.08.2024.

Master Plan's general legal content in cities of Rio Grande do Sul-RS, Brazil

Abstract: The Master Plan is the basic instrument of development and urban expansion policy in Brazil. The present investigation aims to analyze the Master Plans of the 10 (ten) largest Municipalities in Rio Grande do Sul-RS, based on 4 elements: (1) normative species; (2) name of the plan; (3) plan concept; (4) details of the plan. The text presents the evolution of the instrument in Brazil, in the period prior to the 1988 Federal Constitution and seeks to identify the existence of a standard of typicality for the instrument in the current constitutional context. As a result, the hypothesis was confirmed that the Federal Constitution and the City Statute provide broad space for innovation by Municipalities in the formulation of the Master Plan. As a conclusion, it was found that there are no standards of typicality of the instrument, even in cities belonging to the same member state. In addition, the influence of pre-constitutional models remains in the nomenclature and content of the laws that govern it.

Keywords: City. Legal content. Municipality. Master Plan.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html. Acesso em: 20 maio 2024.

CANOAS (Município). *Lei nº 5961, de 11 de dezembro de 2015*. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município e dá outras providências. Canoas: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <http://leismunicipalis/oiqmu>. Acesso em: 20 maio 2024.

CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CAXIAS DO SUL (Município). *Lei complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-complementar/2019/59/589/lei-complementar-n-589-2019>. Acesso em: 20 maio 2024.

COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fábio Scopel. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 1100-1125, abr. 2021.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena Taveira de Camargo. *Além do Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

GRAVATAÍ (Município). *Lei nº 1541, de 6 de julho de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. Gravataí: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bmlqe>. Acesso em: 20 maio 2024.

LEIS MUNICIPAIS. *Plano Diretor*, [S. l.]. 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 20 maio 2024.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 319-330.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 13. ed. atual. por Giovanni da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 18. ed. atual. por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOVO HAMBURGO (Município). *Lei nº 1.216, de 20 de dezembro de 2004*. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) do município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nhrpb>. Acesso em: 20 maio 2024.

PASSO FUNDO (Município). *Lei complementar nº 170, de 9 de outubro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lnqr>. Acesso em: 20 maio 2024.

PELOTAS (Município). *Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008*. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Pelotas: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gicsd>. Acesso em: 20 maio 2024.

PORTO ALEGRE (Município). *Lei complementar nº 434/1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ugljb>. Acesso em: 20 maio 2024.

SANTA MARIA, Brasil (Município). *Lei complementar nº 118, de 26 de julho de 2018*. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://leismunicipa.is/edwav>. Acesso em: 20 maio 2024.

SÃO LEOPOLDO (Município). *Lei nº 9.041, de 12 de agosto de 2019*. Vide regulamentação dada pela Lei nº 9687/2022. Institui o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. São Leopoldo: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ktoxc>. Acesso em: 20 maio 2024.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2018.

VANIN, Fábio Scopel; COLOMBO, Gerusa; BARCELLOS, Eduardo Echevengúá; BRAGA, Gabriel de Almeida Moura Braga; BASSO, Gabriela; ALMEIDA, Giovanni Spinelli de; BIASOLI, Severino; SCHNEIDER, Vanderlei. Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto de pesquisa Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS. *Observatório de Direito Urbanístico*, Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitoeurbanismo.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito, urbanismo e política pública*. São Paulo: Almedina, 2022.

VIAMÃO (Município). *Lei nº 4154/2013*. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/otkmv>. Acesso em: 20 maio 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VANIN, Fábio Scopel; COLOMBO, Gerusa. O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 26, n. 146, p. 89-119, jul./ago. 2024.
