

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ERECHIM: EFEITOS E REFLEXOS

DOMINGUES, Dênis Silvano¹

RESUMO: O Município de Erechim está localizado na região norte do Estado do Rio Grande do Sul, foi uma das primeiras cidades brasileiras moderna planejada. Criado no dia 30 de abril de 1918, através do Decreto nº 2.343, de 30 de abril, assinado por Borges de Medeiros, então Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Seu Plano Diretor passou por diversas alterações ao longo do tempo, com efeitos, diretos e indiretos, na sociedade que os titulariza. Por força legal, constitucional e infraconstitucional, a observância dos Princípios Administrativos é medida inafastável no papel singular do Gestor Público. O presente artigo tem por objetivo analisar a última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, suas decisões técnicas e a observância aos Princípios Administrativos pelo Gestor Público. Em consulta aos expedientes administrativos e aos sites do Ente Público Municipal e Poder Legislativo Municipal concluiu-se que houve mácula no processo administrativo e inobservância aos Princípios da Publicidade e da Participação.

PALAVRAS-CHAVE: Erechim. Plano Diretor. Princípios Administrativos.

1. Introdução

O Município de Erechim, termo de origem caingangue – “campo pequeno” –, está localizado na região norte do Estado do Rio Grande do Sul, na microrregião do Alto Uruguai, sobre a cordilheira da Serra Geral, foi uma das primeiras cidades brasileiras moderna planejada, caracteriza-se por vias largas, diagonais ao xadrez básico e pontos de convergência. O Município de Erechim foi criado no dia 30 de abril de 1918, através do Decreto nº 2.343, de 30 de abril, assinado por Borges de Medeiros, então Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Tem como limites ao norte os Municípios de Aratiba e Três Arroios, ao sul os Municípios de Getúlio Vargas e Erebangó, a leste os Municípios de Gaurama e Áurea e ao oeste os Municípios de Paulo Bento e Barão de Cotegipe. Fica a aproximadamente 40 km da

¹ Estudante de Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal da Fronteira Sul, 2023. Mestre em Ciência e Tecnologia Ambiental pela Universidade Federal da Fronteira Sul, 2021. e-mail: domingues.silvano@gmail.com.

divisa com o Estado de Santa Catarina e a 360 km da Capital do Estado – Porto Alegre. Geograficamente, sua latitude é 27°38'03" Sul e longitude 52°16'26" Oeste, estando 783 metros acima do nível do mar, seu clima é subtropical e a temperatura média fica em torno de 18,7°C.

No início do século XX, quando o Brasil começa a ingressar no universo urbano e industrial, os paradoxos como “cidade x campo”, “modernização x tradição”, permeiam e acompanham o crescimento das cidades sem planejamento (MORAES, 2003).

Entre as décadas de 1940 e 1980 o Brasil passa por profundas transformações com um intenso movimento geo-ocupacional, social, político e econômico (FARIA, 1993). Foi neste cenário que surgiu a necessidade de se planejar as cidades e o seu crescimento, tendo como plano de fundo a viabilização das cidades dentro de um contexto socioeconômico e os aspectos urbanísticos (BERNARDO; MIRANDA; SCARPARO, 2013).

Segundo Bernardo, Miranda e Scarparo (2013), o Plano Diretor passa a figurar como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana com o advento da Constituição Federal de 1988 (art. 182, §1º), que objetivam o desenvolvimento urbano com base no aperfeiçoamento das funções sociais da propriedade e da cidade, em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, CF/1988).

Conceituando Plano Diretor, Villaça (1999) define que é Plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las, e é Diretor porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano municipal.

Saboya (2007), define Plano Diretor como sendo *“Um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos”*.

O presente artigo divide-se em cinco partes. A primeira aborda os Instrumentos norteadores para o planejamento urbano. A segunda intitula-se Plano Diretor de Erechim: trajetória e historicidade, aborda a última alteração do Plano Diretor e seus efeitos, diretos e indiretos, incorporando os anseios da sociedade que os titulariza. A terceira parte nomeada Câmara Técnica discute as fundamentações

técnicas para a tomada de decisões na última alteração do Plano Diretor. A quarta parte denominada Princípios Administrativos elenca os conceitos legais e sua aplicabilidade pelos Gestores Públicos. A quinta e última parte discute sobre a observância aos Princípios Administrativos na última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, Estado do Rio Grande do Sul.

O procedimento metodológico aqui utilizado é o quali-quantitativo de investigação bibliográfica principal (Constituição e Legislação Municipal) e secundária (bibliográfica – diversos autores) em um entrelaçamento interdisciplinar a fim de observar o atendimento aos requisitos administrativos legais.

2. Objetivos

2.1 Objetivo Geral

O presente artigo tem por objetivo geral descrever o processo de construção do Plano Diretor do Município de Erechim, RS,

2.2 Objetivos Específicos

- Estudar a legislação brasileira, constitucional e infraconstitucional, que regula a matéria do ordenamento territorial urbano;
- Analisar as decisões das câmaras técnicas que embasaram a última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, RS;
- Apurar a observância dos Princípios Administrativos na última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim;
- Identificar quais os Princípios Administrativos eventualmente foram desrespeitados na última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, RS.

3. Metodologia

No procedimento metodológico quali-quantitativo de investigação bibliográfica principal – Constituição Federal, Legislação Infraconstitucional e Legislação Municipal – disponíveis nos sites oficiais dos Entes federal e municipal, o estudo acerca das normas reguladoras do ordenamento territorial urbano permite a identificação das condicionantes legais para sua validação.

A investigação bibliográfica secundária – diversos autores – em um entrelaçamento interdisciplinar permite a observação e a compreensão dos requisitos administrativos que legitimam a eficácia do ordenamento territorial urbano em harmonia com os anseios da sociedade.

Em consulta aos sítios oficiais do Poder Executivo e do Poder Legislativo, acrescido do manuseio físico do Processo Administrativo do Projeto de Lei da última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, RS, permite a apuração da identificação dos Princípios Administrativos (in)observados.

4. Instrumentos norteadores para o planejamento urbano

A Política Urbana materializa-se na forma de um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo tanto o planejamento quanto a gestão das cidades. A execução da atividade urbanística, compreendida como a intervenção estatal voltada à ordenação dos espaços habitáveis constitui-se como uma típica função pública, a ser desempenhada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cada qual em suas respectivas esferas de competência, mediante a necessária participação da sociedade civil no processo de urbanização (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

As formações urbanas e os elementos que compõem os espaços – áreas públicas e privadas – e seus usuários, mantêm relações de interdependência (ECHENIQUE, 1975). A estrutura espacial urbana pode ser compreendida como a responsável pela lógica de ocorrência de transformações do sistema urbano, causada, ora por fatores externos, ora por fatores internos, ou por ambos concomitantemente (AVER, 2008).

O protagonismo dos Municípios nesta seara é inegável, vez que por meio dos seus respectivos Planos Diretores, regulamentados por meio de legislação municipal específica, salvaguardam a aplicabilidade dos objetivos constitucionais para a política de desenvolvimento urbano, quais sejam, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, os quais estão intimamente relacionados com a concretização dos direitos sociais (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

Dentro dos aspectos de natureza política e técnica de alcance social para a intervenção pública específica para o Plano Diretor, para além dos setores

tradicionalmente tratados como educação, saúde, habitação, segurança, assistência social, etc., o ‘*social*’ refere-se a intervenções que reduzam desigualdades, que minimizem segregações e exclusões, contribuindo na expansão da cidadania, onde o Plano Diretor adquire *status* de Política Pública (CARVALHO, 2001).

A legislação constitucional e infraconstitucional que regulamenta os principais institutos jurídicos e políticos da intervenção urbana, consolida os princípios básicos e preserva o caráter municipalista na política urbana e gestão democrática (CARVALHO, 2001). Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados se constituem instrumentos institucionais necessários postos à disposição do poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais, o que não significa dizer que sejam ferramentas suficientes para os fins a que se destinam (CARVALHO, 2001).

A orientação do processo de planejamento urbano abarca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos desse processo, onde a dimensão política explicita o objeto da intervenção pública e a dimensão técnica responde pela operacionalização de proposta que foi politicamente definida (CARVALHO, 2021).

5. Plano Diretor de Erechim: trajetória e historicidade

Por força de imposição legal, no Capítulo da Política Urbana, o art. 182, §1º, da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor, em associação com o planejamento urbano e agendas de debate público e governamental, é instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes, como também aos municípios integrantes de regiões metropolitanas, às áreas de especial interesse turístico, às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A Lei Federal nº 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade –, em seus artigos 2º, inciso II; art. 4º, inciso III, alínea “a”; art. 28, §3º; art. 39; art. 40, §4º, inciso I; e art. 41, §3º, disciplina acerca da temática. Considerando a reestruturação de diretrizes, objetivos e metas para o ordenamento municipal, o Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada 10 (dez) anos. No Município de Erechim, a Lei Complementar nº 010, de 02 de dezembro de 2019, dispõe sobre essa atualização do plano municipal.

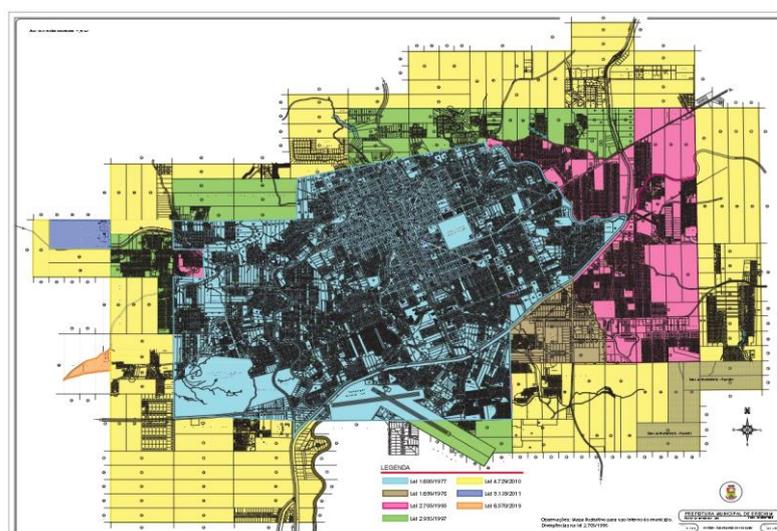
A limitação administrativa é uma das maneiras pelas quais o Estado, como organismo político administrativo, no uso de sua autoridade, intervém na propriedade e nas ações dos particulares, fazendo-o no exercício da sua soberania, dentro dos princípios constitucionais que lhe são próprios, limitando o pleno direito de propriedade e no livre exercício profissional, intervindo nas ações particulares.

Segundo Meirelles (2001), *“as limitações administrativas representam modalidades de expressão de supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e nas atividades individuais ao bem-estar da comunidade. Como limitações de ordem pública, são regidas pelo Direito Administrativo, diversamente das restrições civis, que permanecem reguladas pelo Direito Privado”*.

A limitação administrativa tem características próprias. É uma imposição geral, gratuita, unilateral por parte da Administração, e de ordem pública. Tem por finalidade atender às exigências do interesse público e do bem-estar social, onde as leis que compõem o Plano Diretor do Município de Erechim, devem, por comando legal, observar os Princípios Administrativos e salvaguardar a salubridade da sociedade erechinense.

A Figura 1 ilustra as alterações do perímetro urbano do Município de Erechim ao longo do tempo, identificadas pelas respectivas legislações municipais e cores ilustrativas, as quais guardam relação direta com as suas alterações do Plano Diretor.

Figura 1: Evolução das alterações do perímetro urbano do Município de Erechim.



Fonte: www.pmerechim.gov.br

Da Figura 1 extrai-se que o Perímetro Urbano do Município de Erechim possui 07 (sete) expansões – Lei nº 1.600/1977, Lei nº 1.659/1978, Lei nº 2.705/1995, Lei nº 2.953/1997, Lei nº 4.729/2010, Lei nº 5.135/2011 e Lei nº 6.570/2019, cada qual ao seu momento e realidade, com reflexos nas alterações do Plano Diretor do Município de Erechim.

A abordagem acerca das alterações expansivas do Perímetro Urbano do Município de Erechim nos remete a ideia central da teoria de Krafta (1994), que considera desigual a distribuição no território, dos espaços, formas construídas e atividades, cujo desequilíbrio geram modificações que se expressam na alocação expansiva de novos espaços urbanos.

Por questão de lógica, a expansão dos espaços urbanos, segundo Polidori (2004, p. 50), parte da premissa de que *“o crescimento urbano se dá prioritariamente em locais com maiores possibilidades de renda [...]”*

5.1. Lei Complementar Municipal nº 010, de 02 de dezembro de 2019

A Lei Complementar Municipal nº 010, de 02 de dezembro de 2019, dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei nº 6.256/2016 e suas alterações.

Através do expediente administrativo – Processo Administrativo nº 16.644/2019 – datado de 13 de agosto de 2019, o Gestor Público formalizou o início dos proclames para elaboração de Projeto de Lei Complementar acerca da revisão do Plano Diretor do Município de Erechim.

Aos dias 19 de agosto de 2019, conforme Protocolo nº 1411/2019, o Projeto de Lei Complementar nº 015/2019 fora encaminhado ao Poder Legislativo de Erechim, o qual constou, entre ‘Projeto e Anexos’, de 232 (duzentas e trinta e duas) páginas, com supedâneo no art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Erechim.

Por seu turno, o Poder Legislativo, aos dias 22 de outubro de 2019, protocolou o encaminhamento dos autógrafos legislativos referente aos Projetos de Lei nº 015/2019, nº 017/2019, nº 018/2019 e nº 019/2019, os quais foram aprovados por votação absoluta e com Emendas na Sessão Plenária Ordinária de 16 de outubro de 2019, constando de 124 (cento e vinte e quatro) páginas, nos termos do disposto no art. 152 do Regimento Interno.

Considerando que os efeitos e reflexos do Plano Diretor do Município de Erechim são, tecnicamente, analisados diretamente pela Secretaria Municipal de Obras Públicas, Habitação, Segurança e Proteção Social, a Secretaria Municipal de Administração encaminhou para análise do corpo técnico e da Comissão que elaborou as alterações do Plano Diretor as redações finais encaminhadas pela Câmara Municipal, ressaltando que o Plano Diretor sofreu amplas modificações pelo Poder Legislativo, com aprovações de 42 (quarenta e duas) emendas no Projeto de Lei Complementar nº 015/2019, 08 (oito) emendas no Projeto de Lei Complementar nº 017/2019, 01 (uma) emenda no Projeto de Lei Complementar nº 018/2019, 07 (sete) emendas no Projeto de Lei Complementar nº 019/2019 e 02 (duas) emendas no Projeto de Lei nº 065/2019.

Quando da análise técnica, a Secretaria Municipal de Obras Públicas, Habitação, Segurança e Proteção Social, considerando a inexistência de justificativas dos edis às emendas aprovadas, houve oficiamento ao Poder Legislativo – Ofício nº 101/2019 –, datado de 30 de setembro de 2019, para remessa das justificativas referente às emendas aprovadas para as leis que compõem o Plano Diretor do Município de Erechim, com envio das mesmas em 30 de outubro de 2019.

O Executivo Municipal, legitimado pelo art. 51, da Lei Orgânica do Município de Erechim, encaminhou o Veto nº 006/2019 referente a todas as emendas parlamentares ao Projeto de Lei Complementar nº 015/2019 que dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei nº 6.256/2016 e suas alterações, justificando, em apertada síntese, vício de iniciativa e violação ao Princípio da Separação dos Poderes, arguindo, inconstitucionalidade e contradição ao disposto na Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei Orgânica do Município de Erechim.

Em Sessão Plenária Ordinária do dia 25 de novembro de 2019 na Câmara Municipal de Vereadores, o veto executivo foi rejeitado por votação absoluta, por 14 (quatorze) votos contrários e 02 (dois) votos favoráveis.

6. Câmara Técnica

Não se pode olvidar que a temática possui claro e cristalino interesse público, onde se faz necessário a participação da sociedade, como já sedimentado por

jurisprudências do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sob pena de ofensa ao devido processo legislativo.

Nas justificativas do veto executivo encaminhado do Poder Legislativo, se extrai a informação acerca de prévio e exaustivo estudo técnico por diversos órgãos técnicos e entidades civis representativas.

Dentre os segmentos citados pelo Poder Executivo estão: IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; CREA/RS – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul; SEAE – Sociedade de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Erechim; CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas de Erechim; SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil; e ACIME – Associação dos Corretores de Imóveis de Erechim.

Em que pese a arguição do Poder Executivo acerca do prévio e exaustivo estudo técnico por diversos segmentos da sociedade, no expediente administrativo nº 16.644/2019 não se identificou a comprovação mínima dos referidos estudos, ou seja, restou ausente a análise técnica prévia pelos segmentos públicos e privados.

A última alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, formalizada via Processo Administrativo nº 16.644/2019, não traz em seu bojo nenhuma análise técnica acerca dos impactos das alterações propostas, tanto no âmbito do executivo como no do legislativo.

7. Princípios Administrativos

Nossa Constituição Federal de 1988, no seu art. 1º, parágrafo único, traduz o Princípio participativo que cumpre a todos, com gerência municipal decorrente da competência compartilhada e da elevação do poder político dos municípios.

Existem princípios que estão descritos na própria Constituição da República, e que, portanto, são considerados princípios constitucionais, tendo sido introduzidos, progressivamente, na consciência do povo, durante uma evolução histórica. Na realidade, os princípios constitucionais funcionam como uma bússola para toda a legislação infraconstitucional.

Assim, considerando a responsabilidade municipal de estabelecer e definir, nas suas Políticas Públicas, a salvaguarda do interesse coletivo, que se sobrepõe ao privado, via de regra, as Políticas Públicas enfrentam as mesmas problemáticas, dentre a fragmentação e diversidade da sociedade civil; a intenção dos governos em

dividir ou não o poder decisório; as diferentes capacidades de mobilização e poder de pressão das organizações sociais; a participação popular; e, muitas demandas e recursos públicos limitados.

A Administração Pública está adstrita a observância dos Princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O *caput* do artigo 37 da Lei Maior enumera os princípios básicos da Administração Pública, e estes se aplicam aos três poderes e à Administração Pública Direta e Indireta.

São princípios básicos da Administração Pública: a legalidade, segundo o qual, ao administrador somente é dado realizar o que estiver previsto na lei; impessoalidade, que exige que a atuação do administrador público seja voltada ao atendimento impessoal e geral, ainda que venha a interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas à entidade estatal a que se vincula; moralidade, que estabelece a necessidade de toda a atividade administrativa atender a um só tempo à lei, à moral e à equidade, em suma, aos deveres da boa e honesta administração; publicidade, que faz com que sejam obrigatórios a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos praticados pela Administração Pública; e eficiência, que impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos e profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, rechaçando-se qualquer forma de atuação amadorística e ineficiente do Poder Público (PINTO, 2008).

O mais importante dos princípios da Administração Pública, por ser vetor basilar do regime jurídico-administrativo, é o Princípio da Legalidade, fundamento do Estado Democrático de Direito, tendo por fim combater o poder arbitrário do Estado, onde os conflitos devem ser resolvidos pela lei.

Em razão do princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita, ressaltando-se que, se ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente é franqueado o que estiver permitido por lei, já que a atuação administrativa se encontra subordinada de forma indelével à vontade legal.

O Princípio da Legalidade, que não está albergado apenas no artigo 37, mas também nos artigos 5º, incisos II e XXXV, e 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

Já o Princípio da Imparcialidade, inerente à Administração, é pressuposto de validade dos atos praticados. Muito mais do que isso, a imparcialidade do administrador, mais do que um princípio, acaba por ser um “dever” do Estado. Neste mesmo sentido, explana a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (OMS, 2002).

Mais do que imparcial, porque a “impessoalidade” compreende a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que estejam na mesma situação jurídica. É requisito de qualquer agente que atue em nome do Estado, cumprindo resolver os conflitos a ele apresentados, não devendo ficar equidistante dos munícipes, uma vez que seu ato não é superior, na medida em que no âmbito administrativo democrático, o gestor público não só é próximo aos administrados, como também constrói sua gestão conjuntamente com eles.

O Princípio da Isonomia, também conhecido como Princípio da Igualdade, previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, representa o símbolo da “democracia”, pois indica um tratamento justo para os cidadãos. É essencial dentro dos Princípios Administrativos, porém complexo e para sua completa compreensão é necessário ampliar o olhar para além do ato administrativo em si, ampliando para a sociedade que absorve seus efeitos e reflexos.

O Princípio da Igualdade garante o tratamento igualitário de acordo com a lei para os cidadãos. Existem algumas situações específicas na Constituição Federal de 1988, em que o princípio é inserido de forma implícita, valendo ressaltar entre suas vertentes, a “igualdade material”, onde se recebe um tratamento igual ou desigual de acordo com a situação, ou seja, quando as situações são iguais, deve ser dado um tratamento igual, mas quando as situações são diferentes é importante que haja um tratamento diferenciado.

Conforme assegurado na Constituição Federal de 1988 – art. 5º, inciso XXXIII –, todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou interesse coletivo.

Para possibilitar o pleno exercício da garantia constitucional da publicidade dos atos administrativos, se faz necessário que a publicidade no âmbito da Administração Pública seja clara e transparente, permitindo ao cidadão fiscalizar a atuação do gestor público.

Neste ponto, necessário abordar acerca do Princípio da participação popular nas alterações de Planos Diretores, vez que resgata a origem das cidades e devolve

o poder decisório ao verdadeiro 'dono' – o povo – efetivando, assim, o espírito da cidadania.

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar (LOCK, 2004).

Há várias previsões de participação cidadã na Administração Pública, sendo em especial a assunção da participação popular para a condição de Princípio Constitucional o contido no Parágrafo único do Art. 1º, da Constituição Federal: *[...] Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.*”

Em que pese não utilizar o termo “participação”, a Constituição Federal fala em democracia representativa e democracia direta, portanto, a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito, sendo decorrência natural desse modal de Estado.

A participação popular na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano resta obrigatório por força do art. 2º, inciso II, da Lei Federal nº 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade: *Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II – gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A obrigatoriedade de ouvir a comunidade resta expressa e, desta feita, transforma-se em condição de validade para a aprovação legislativa das alterações dos Planos Diretores.*

Neste cenário, as audiências públicas enquanto instrumentos de participação popular possibilitam ao cidadão a obtenção de informações e conhecimento das ações da administração pública, vez que possibilita a avaliação da conveniência, da oportunidade e da intensidade das ações públicas, na medida em que estará administrando de forma compartilhada.

Segundo Medauar (2001, p. 369), *“é no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um*

grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais. Na medida em que avança e se consolida o nível de participação popular aumenta o grau de compreensão dos moradores sobre o funcionamento da máquina administrativa, elevando a sua consciência cidadã e o seu compromisso com as causas coletivas.”

A respeito, este o ensinamento de (BARROSO, 2001), leciona que “os princípios dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes e atenuando tensões normativas. De parte isto, servem de guia para o intérprete cuja atuação deve pautar-se pela identificação do princípio maior que rege o tema apreciado”.

Os princípios indicam o caminho que deve ser trilhado tanto para se fazer a norma quanto para o seu aplicador. Eles instruem para a compreensão das regras constitucionais. Violar os princípios constitucionais é ato de extrema gravidade, pois quebra a harmonia e a coerência do sistema.

Mello (2006), abordando sobre violação, ensina que “*violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando*”.

8. Conclusão

A legalidade, como Princípio Administrativo, é indispensável para o alcance dos objetivos de atuação dos administradores e dos administrados, com conditas admitidas e vedadas, ritos procedimentais a serem observados e respectivas consequências aplicáveis em cada modalidade do agir administrativo, onde a função administrativa consiste no dever do Estado no efetivo atendimento do interesse público.

Aos municípios, como principal Ente federativo, na promoção da política urbana, cumpre definir quais são e de que forma deve ser desenvolvidas as funções sociais da cidade tendo, como principal instrumento, o Plano Diretor.

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entendido como um interesse difuso dos seus habitantes de proteger e promover o direito à cidade,

somente pode se materializar quando ausente violação aos princípios administrativos e oportunizado a plena participação da sociedade.

Em observância aos ditames legais – constitucionais e infraconstitucionais – a Lei Complementar nº 010, de 02 de dezembro de 2019, no âmbito do Município de Erechim, dispôs sobre a última atualização do Plano Diretor.

Os proclames administrativos para a elaboração do Projeto de Lei Complementar acerca da revisão do Plano Diretor do Município de Erechim foi formalizado através do Processo Administrativo nº 16.644 em 13 de agosto de 2019 e encaminhado ao Poder Legislativo de Erechim para apreciação em 19 de agosto de 2019, sob nº 1411/2019, sendo constituído de 232 (duzentos e trinta e duas) laudas. O Poder Legislativo, em 22 de outubro de 2019, encaminhou ao Poder Executivo os autógrafos aprovados, com emendas, por votação absoluta, contendo 124 (cento e vinte e quatro) laudas.

Legitimado pela Lei Orgânica do Município de Erechim, o Poder Executivo vetou todas as emendas parlamentares com a fundamentação no vício de iniciativa, violação ao Princípio da Separação dos Poderes, inconstitucionalidade e contradição ao disposto na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Em Sessão Plenária Ordinária, em 25 de novembro de 2019, o Poder Legislativo rejeitou por votação absoluta o veto do Poder Executivo.

Em que pese a legitimidade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, consubstanciado no art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica e no art. 152, do Regimento Interno, respectivamente, na tramitação dos expedientes administrativos entre os Poderes Executivo e Legislativo, a observância de requisitos técnicos indispensáveis ao devido processo legal é medida de rigor.

Quando do veto do Poder Executivo às emendas legislativas, a informação acerca do prévio e exaustivo estudo técnico por diversos segmentos da sociedade e entidades civis representativas não restou minimamente comprovada. Igualmente quando das emendas legislativas, ausente qualquer fundamentação técnica hábil para sua fundamentação.

Cada um dos Poderes – Executivo e Legislativo –, reiterou a legitimidade dos próprios atos, sendo que na análise documental de todo o expediente administrativo e legislativo, desde o seu nascedouro até a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 010, de 2019, não se identificou a comprovação mínima dos estudos técnicos pelos segmentos públicos e privados. Igualmente não se visualizou, em

ofensa ao Princípio da transparência, os proclames para oportunizar a ampla participação da população nas decisões, seja de forma individual, seja de maneira representativa pela sociedade civil organizada.

A conclusão retro se consubstancia no fato de que, quando em consulta aos sites do Poder Executivo (www.pmerechim.rs.gov.br) e Poder Legislativo (www.erechim.rs.leg.br), não se perfectibilizou o acesso aos expedientes administrativos, tanto no executivo quanto no legislativo, o que fere o Princípio da Publicidade e Transparência, sendo necessário a busca junto ao arquivo municipal do processo físico e, quando do manuseio do mesmo, igualmente não se identificou a efetiva consulta aos segmentos técnicos e a participação popular que, em tese, legitimaram a decisão do gestor público e as emendas legislativas, o que fere o Princípio da Participação.

Considerando que a Administração Pública está adstrita a observância dos Princípios Administrativos para a prática de todos os seus atos; considerando a inexistência de comprovação mínima dos estudos técnicos que fundamentaram a alteração do Plano Diretor do Município de Erechim, através da Lei Complementar nº 010, de 02 de dezembro de 2019, considerando que a participação popular garantida constitucionalmente, instrumentalizada pela audiência pública, transforma sua realização em condição de validade do ato administrativo e; considerando que a transparência das ações, decisões e informações restaram viciadas, os Princípios da Publicidade e da Participação não foram observados pelo Poder Executivo e nem mesmo pelo Poder Legislativo, maculando a Lei Complementar nº 010, de 02 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o desenvolvimento urbano e sobre o zoneamento de uso do solo urbano, ou seja, a última atualização do Plano Diretor do Município de Erechim fere Princípios Administrativos e Constitucionais, tanto individuais como coletivos.

9. Referências bibliográficas

AVER, Ivana Karine. **Erechim, processo e projeto. Relações estruturais entre traçado viário e desenvolvimento urbano.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **Revista Diálogo Jurídico.** V. 1, n. 6, ano I, 2001.

BERNARDO, Marlene; MIRANDA, Rosemeire Nicácio de; SCARPARO, Adélia Aparecida. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 14, nº 37, p. 85-104, setembro-dezembro, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília: 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília: 11 jul. 2001 e retificado 17 jul. 2001.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo em Perspectiva, 15(4), p. 130-165, 2001.

ECHENIQUE, Marcial *et al.* **Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones em America Latina**. Buenos Aires: SIAP, 1975.

ERECHIM. **Lei Complementar Nº 010**, de 02 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei nº 2.256/2016 e suas alterações. Erechim: 03 dez. 2019.

ERECHIM. **Lei Orgânica**, de 04 de abril de 1990. Institui a Lei Orgânica do Município de Erechim. Erechim: 05 abr. 1990.

FARIA, José Eduardo de Oliveira. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1993.

GENEBRA: **OMS**, 2002. ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>>.

KRAFTA, Romulo. **Modelling intraurban configurational development**. *In: Environment & Planning B*, v. 21, n. 1, 1994a, p. 67-82.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockum, Carolina Zancaner Zockum, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1ª ed., São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>>.

LOCK. Fernando do Nascimento. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. UFSM. v. 1, n. 1, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Malheiros, 2006.

MORAES, José Geraldo Vinci de. **História Geral e Brasil**. São Paulo: Ática, 2003.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Revista da EMERJ**. v. 11, n. 42, 2008.

POLIDORI, Maurício Couto. **Crescimento urbano e ambiente – um estudo exploratório sobre as transformações e o futuro das cidades**. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. 231 f. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90032>>. Acesso em: 04 jun. 2024.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169-243.