

PLANEJAMENTO URBANO E A BUSCA POR SUSTENTABILIDADE: A CONTRIBUIÇÃO DA PEC 326/2017 NA UNIVERSALIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES

MARCIA BRANCO GOMES¹; JAVIER EDUARDO SILVEIRA LUZARDO

¹Universidade Federal de Pelotas – marciabranco.gomes@ufpel.edu.br

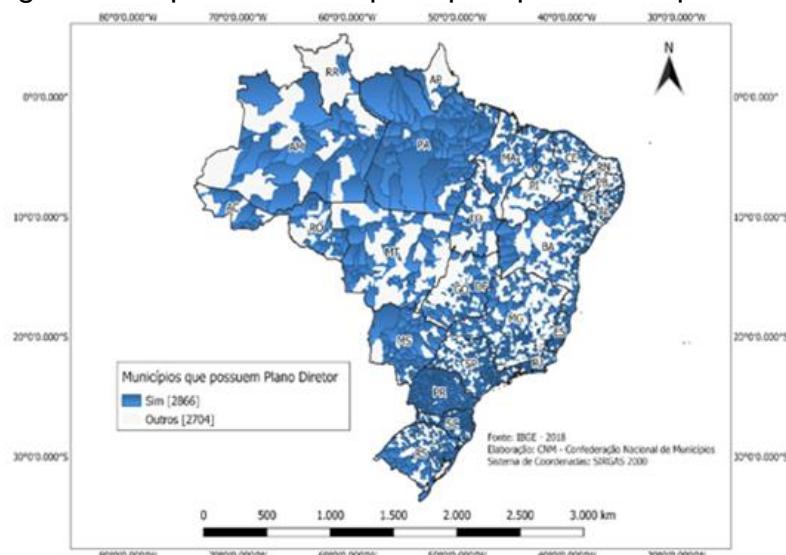
²Universidade Federal de Pelotas – javier.ufpel@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O trabalho tem como objetivo apresentar os resultados parciais da necessidade de conciliar o crescimento das cidades com a preservação do meio ambiente coloca no centro do debate a eficácia dos instrumentos de planejamento urbano, em especial os Planos Diretores municipais. No Brasil, a atual dispersão normativa e a carência de exigências claras quanto à proteção ambiental nesses planos representam obstáculos estruturais à concretização do desenvolvimento urbano sustentável. É neste contexto que este trabalho se propõe a analisar uma proposta inovadora: a hipótese de que a adoção de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) – para instituir a obrigatoriedade de Planos Diretores com diretrizes nacionais em todos os municípios,

O plano diretor é o principal instrumento legal previsto no Estatuto da Cidade para orientar a expansão urbana e garantir que as necessidades da população sejam atendidas. Sua elaboração é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, bem como para aqueles situados em áreas de interesse turístico ou sujeitas a desastres naturais, como deslizamentos e enchentes. A lei também exige a elaboração do plano diretor para municípios localizados em zonas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além daqueles cadastrados no Cadastro Nacional de Municípios com áreas de risco a desastres. A Figura 1 apresenta o mapa do Brasil onde estão os municípios que possuem plano diretor.

Figura 1: Mapa dos Municípios que apresentam plano diretor



Fonte: CNM - <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/5040>

A elaboração e a implementação do plano diretor devem observar o princípio da gestão democrática, assegurando a participação efetiva da população em todas as etapas do processo, desde a formulação até o acompanhamento e fiscalização (CNM, 2025). No Brasil, 51,3 %, o que equivale a 2.866 municipalidades, instituíram o plano diretor. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) oferece um suporte para a gestão municipal no que diz respeito à elaboração e revisão de planos diretores. Por meio de sua Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação, a CNM disponibiliza materiais técnicos e orientações que detalham o conteúdo mínimo essencial para esses planos. Essa prestação de serviço se manifesta de forma acessível e gratuita no portal da CNM, onde os municípios podem encontrar não apenas os materiais de apoio para a atualização e revisão dos planos diretores, mas também webinários e capacitações. O objetivo é auxiliar efetivamente as administrações locais em todo o processo de elaboração e atualização não só dos planos diretores, mas também das legislações de uso e ocupação do solo e normas derivadas (CNM, 2025).

A premissa é que este arcabouço legal induziria impactos em quatro dimensões principais: universalização dos planos, redução da degradação ambiental, governança integrada e participação social. Fundamenta-se esta perspectiva no potencial que parâmetros nacionais uniformes – como reservas legais urbanas e proteção de APPs – possuem para superar a fragmentação das políticas, conferindo maior rigor, responsabilidade aos gestores e segurança jurídica para investimentos verdes.

2. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem de pesquisa exploratória e documental. Para isso, a análise se baseia em documentos primários, incluindo a Constituição Federal de 1988 com foco no Artigo 182, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 326/2017. A metodologia empregada é a análise comparativa qualitativa, que confronta a legislação vigente com a proposta da PEC. O objetivo é demonstrar como a universalização da obrigatoriedade do Plano Diretor e a adoção de diretrizes nacionais podem superar obstáculos estruturais e promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e resiliente no Brasil.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 326/2017 que visa tornar obrigatório o Plano Diretor para todos os municípios brasileiros, independentemente de sua população, aliado a uma proposta de lei ordinária que estabelece diretrizes nacionais para o planejamento urbano sustentável.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 326, DE 2017 (Do Sr. Laudívio Carvalho e outros)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do artigo 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º. O §1º, do Artigo 182 da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 182.....

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para todas as cidades, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

..... (NR)"

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Proposta de Emenda Constitucional, em tela, tem por objetivo alterar o §1º, do artigo 182 da Constituição Federal estabelecendo, doravante, que o Plano Diretor, instrumento básico para a política de desenvolvimento e de expansão urbana, seja obrigatório para todas as cidades.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 336/2017 representa uma mudança estratégica e necessária no sistema normativo de planejamento urbano brasileiro. Ao alterar o § 1º do art. 182 da CRFB, a proposta amplia a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para todos os municípios, independentemente de seu porte populacional. Essa medida reforça o compromisso do Estado brasileiro com o ordenamento territorial e a sustentabilidade, reconhecendo que os desafios urbanos e ambientais não se restringem aos grandes centros urbanos (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, no artigo 182, estabelece que o plano diretor é obrigatório apenas para municípios com mais de 20 mil habitantes, para aqueles integrantes de regiões metropolitanas, ou que apresentem particularidades como áreas de interesse turístico ou impactos ambientais significativos. No entanto, essa delimitação legal se mostra insuficiente diante da crescente complexidade dos problemas urbanos e das emergências climáticas que atingem indistintamente municípios de todos os portes, como enchentes, deslizamentos, ilhas de calor e pressão por uso do solo, que precisam ser instituídos no plano diretor (CRFB, 1988).

A PEC dialoga com o princípio da gestão democrática da cidade, previsto tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), incentivando a participação social e o controle público das decisões sobre o uso do território. A universalização do plano diretor não deve ser apenas formal, mas pautada em processos participativos, inclusivos e transparentes, respeitando as vocações regionais, os biomas e os saberes locais.

A presente Proposta de Emenda à Constituição não tem como objetivo ampliar o alcance da política de planejamento urbano no Brasil, diante dos crescentes desafios enfrentados pelos municípios em razão das mudanças climáticas, da expansão desordenada do território e da necessidade de garantir a sustentabilidade e a justiça socioespacial. A obrigatoriedade do plano diretor apenas para municípios com mais de vinte mil habitantes não reflete mais a complexidade e a diversidade dos problemas urbanos, ambientais e territoriais enfrentados por cidades de menor porte, especialmente em regiões de vulnerabilidade socioambiental.

Ao tornar o plano diretor obrigatório para todos os municípios, esta PEC busca promover uma política nacional de desenvolvimento urbano mais equitativa, permitindo ser sustentável e resiliente, integrando as dimensões ambientais, sociais, econômicas e territoriais do ordenamento do solo urbano, desde que integrada a Lei para Planejamento Urbano Sustentável e Proteção de Biomas, Nascentes e Ecossistemas. Mas a PEC 326/2017 contribuirá também para

fortalecer a gestão pública local, ampliar a capacidade de resposta a eventos extremos, melhorar a aplicação dos recursos públicos e articular as diversas políticas setoriais em nível municipal, obrigando os municípios a construírem, dialogarem e planejarem o desenvolvimento urbano por meio dos planos diretores

4. CONCLUSÕES

Este trabalho demonstrou que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 326/2017 representa uma solução estratégica e inovadora para os desafios do planejamento urbano no Brasil. Ao propor a universalização da obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios, independentemente de seu porte populacional, a PEC busca superar as fragilidades do modelo legal vigente, como a dispersão normativa e a insuficiência para enfrentar problemas como enchentes, deslizamentos e expansão desordenada. A análise conclui que essa medida tem o potencial de promover um desenvolvimento urbano mais equitativo, sustentável e resiliente, fortalecendo a gestão pública local e articulando políticas setoriais. Além disso, a proposta se alinha com o princípio da gestão democrática da cidade, incentivando a participação social e conferindo maior rigor e segurança jurídica para investimentos ambientais. Em suma, o trabalho evidencia que a aprovação desta emenda é um passo fundamental para um futuro urbano mais planejado e adaptado aos crescentes desafios socioambientais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MOVIMENTO NACIONAL ODS SANTA CATARINA. Manifesto Coletivo Público ODS e o Plano Diretor de Florianópolis. 28 jul. 2022. [Recurso online]. Disponível em: <https://sc.movimentoods.org.br/2022/07/28/manifesto-coletivo-publico-ods-e-o-plano-diretor-de-florianopolis/>. Acesso em: 20 abril 2025.
- ONU-HABITAT. World Cities Report 2016. [2016]. [Recurso online]. Disponível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2016>. Acesso em: 21 abril 2025.
- ONU-HABITAT. Planejamento Urbano. [2025?]. [Recurso online]. Disponível em: <https://unhabitat.org/topic/urban-planning>. Acesso em: 22 abril 2025.
- OLIVEIRA, H. B. **A abordagem dos recursos hídricos em planos diretores municipais: uma análise comparativa entre o plano de bacia do Baixo Pardo/Grande e do plano diretor de Bebedouro - SP**. Tese (Doutorado). Ilha Solteira, UNESP. 2021. [Recurso online]. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/a0eabccf-dcee-44fa-949d-a1eaad95afd3>. Acesso em: 23 abril 2025
- CRFB. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [Recurso online]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abril 2025
- BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional**. [2025?]. [Recurso online]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em: 31 maio 2025.
- BRASIL. PLANALTO. Presidência da República. **Emendas Constitucionais: quadro geral**. [2025?]. [Recurso online]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 01 maio 2025.