

**MPRJ****MINISTÉRIO PÚBLICO**
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AO ILUSTRE PREFEITO DA CIDADE DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, SR.
ALEXANDRE MARTINS.**

RECOMENDAÇÃO

Cumprimentando-o, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, no uso de suas atribuições conferidas pelo artigo 129 da Constituição da República, art. 6º, XX LCF 75/93 c/c art. 80, LF 8.625/93, art. 27, P. único, IV, LF 8.625/93 e art. 34, IX, LCE 106/03, vem encaminhar a presente **RECOMENDAÇÃO** pelos motivos de fato e de direito abaixo consignados.

Tramita na 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cabo Frio o Inquérito Civil 13/2018, instaurado para apurar suposta alteração do Plano Diretor de Armação dos Búzios sem participação popular e elaboração de estudos técnicos. No curso da investigação, veio à tona o fato do Plano Diretor da Cidade de Armação dos Búzios, editado no ano de 2006, ainda não ter sido revisado. Como é de conhecimento de Vossa Excelência, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. (Lei 10.257/2001, art. 40, §3º).

A obrigatoriedade de revisão do plano diretor é de tamanha importância que o Prefeito que não adotar as medidas necessárias para garantir a observância de tal dever incorre em ato de improbidade administrativa, conforme estabelece o art. 52, VII da Lei 10.257/2001.



Na cidade de Armação dos Búzios, o Plano diretor deveria ter sido revisto no ano de 2016; no entanto, passados 05 anos da data limite para sua revisão, nenhuma providência foi adotada nesse sentido, conforme informado pelo Presidente da Câmara Municipal da cidade, em 06.04.2021, por meio do ofício 146/2021.

Nesse contexto, é de suma importância frisar que a revisão do Plano Diretor não é um requisito meramente formal. Este instrumento de planejamento urbano congrega um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, expressando os anseios da comunidade local.¹ Seu fim último é garantir o contínuo incremento da qualidade de vida e bem-estar dos munícipes.

Além disso, cabe ao plano diretor estabelecer inúmeras diretrizes de política urbana, como a implementação de cidades sustentáveis, garantia de moradia, saneamento básico, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer, gestão democrática e participativa, cooperação entre setor privado e demais setores da sociedade, distribuição espacial da população, planejamento do desenvolvimento, correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, dentre outros. E não menos importante, o plano diretor deve obrigatoriamente ser observado na elaboração dos demais planos orientativos do governo, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade).

Como se percebe, cuida-se de instrumento básico e fundamental de planejamento do desenvolvimento da cidade, e seu processo de revisão é absolutamente necessário, eis que a cidade é um organismo vivo, em constante transformação. O comércio, o turismo, as atividades econômicas privadas, a utilização do solo e dos recursos naturais, os problemas e necessidades da população, são elementos que sofrem mutações com o passar do tempo e que se influenciam reciprocamente. Logo, o plano diretor também há de ser dinâmico e evolutivo, não só induzindo mudanças como se adaptando às transformações do tecido urbano. Trata-se de documento que jamais deve ser tido como finalizado; sempre será

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18ª edição. São Paulo. Malheiros, 2017. pg. 575.



objeto de monitoramento e ajustes, para se adaptar continuamente às transformações da cidade, garantir um processo de planejamento permanente e induzir as mudanças necessárias.

Nesse contexto, cabe ao processo de revisão do plano diretor captar as transformações físicas, econômicas, sociais e ambientais da urbe, compreender as reais necessidades da população e adaptar suas diretrizes, de forma que seja mantida sua pertinência e nexos com o contexto real. Na medida em que o plano é aplicado, ele vai se desatualizando, justamente por transformar a realidade sobre a qual incide, afigurando-se inevitável o processo contínuo de acompanhamento, atualização e revisão.²

Para além de tudo quanto foi dito, o Plano Diretor é a base fundamental de toda a legislação urbanística municipal, cabendo aos demais instrumentos de planejamento urbano garantir a implementação de suas diretrizes. Cuida-se do diploma normativo urbanístico mais relevante, com supremacia sobre as demais normas urbanísticas, justamente para garantir a preeminência e estabilidade de seus princípios e regras.³

É por isso que a doutrina urbanística considera o plano diretor um plano geral, enquanto as demais normas específicas funcionam como planos particularizados, conferindo concretude às disposições mais genéricas e abstratas do plano diretor, dependentes de uma normatização mais específica e vinculante. Podemos citar como exemplo dessas normas mais específicas a lei de uso e ocupação do solo, o código de obras, código ambiental, plano municipal de mobilidade urbana, e outros.⁴ Tal qual o plano diretor, essas normas também necessitam de permanente e contínua atualização, para se adequar à realidade e necessidades locais e corrigir as distorções do crescimento urbano.

Fixada a premissa da necessidade de atualizar as normas que norteiam o desenvolvimento urbano, avançamos agora para a questão da imprescindibilidade da realização de estudos técnicos que amparem o processo de revisão dos sobreditos atos normativos.

² DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri, SP. Manole. Pgs. 50/51.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Citada, pg. 578.

⁴ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 8ª edição. São Paulo. Malheiros. 2018. Pg. 92.



A revisão do plano diretor, tal qual sua elaboração, não pode prescindir de uma fase eminentemente técnica, executada por especialistas nos diversificados ramos do saber relacionados ao desenvolvimento urbano. As tarefas de coleta e interpretação de dados, bem como de fixação dos objetivos, necessita da participação de profissionais especializados, para que futuramente, esse aporte técnico seja complementado pelas aspirações populares, seja pela participação direta do povo, seja por meio de seus representantes nos poderes executivo e legislativo.

Essa complementaridade é importante por dois motivos: Por um lado, impede que as diretrizes de desenvolvimento urbano sejam exclusivamente fixadas por uma elite tecnocrática, descolada das aspirações e problemas efetivamente sentidos pela comunidade; por outro, impede a tomada de decisões levianas, impensadas, ou destinadas a atendimento de interesses outros que não o interesse público.

Por meio do diagnóstico dos elementos ambientais, culturais, econômicos e sociais que será possível deliberar, com a necessária participação popular, sobre os rumos que deve a urbe tomar para garantia das diretrizes de bem-estar social constantes do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município. Não é possível imaginar a criação de regras sobre zoneamento, espaço verdes, unidades de conservação, malha viária, patrimônio histórico, loteamentos, distribuição de equipamentos públicos e tudo o mais sem um mínimo amparo em estudos técnicos.

Por tal motivo que abalizada doutrina elenca, dentre as fases necessárias de preparação do plano diretor, as etapas de estudos preliminares e diagnóstico, onde sobressai a atuação de profissionais especializados. Tais documentos técnicos são absolutamente necessários para definir as características da cidade, suas necessidades, e assim definir as bases fundamentais de um desenvolvimento econômico equilibrado. (lei orgânica de Armação dos Búzios, art. 185).

A ausência de dados técnicos inviabiliza qualquer iniciativa no sentido de verificar a correção e até mesmo a compatibilidade das proposições legislativas com a realidade do Município, o que pode ensejar o desperdício dos já escassos recursos públicos

**MPRJ****MINISTÉRIO PÚBLICO**
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

e a lesão a inúmeros direitos fundamentais. Mudanças assim, aleatórias e impensadas, podem afetar negativamente, e em proporções desconhecidas, as características ambientais, sociais e econômicas da cidade, além de provocar impactos negativos sobre o meio ambiente, rede pública de saúde, malha viária e outras infraestruturas essenciais de serviços públicos imprescindíveis ao funcionamento equilibrado do ambiente urbano.

Esta premissa quanto a imprescindibilidade de realização de estudos técnicos para a elaboração e revisão do plano diretor também se aplica às propostas específicas e pontuais de alterações da legislação urbanística, como aquelas destinadas a alterar as formas de uso e ocupação do solo urbano. Estas também devem ser precedidas de estudos técnicos, de forma a conferir concretude ao dever constitucional dos municípios de planejar o desenvolvimento urbano, que decorre do art. 30, VIII da CRFB/88, in verbis:

“Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Na linha da argumentação ministerial, inúmeros julgados vem reconhecendo a absoluta necessidade de que leis urbanísticas sejam devidamente precedidas de **consulta popular e estudos técnicos**, sob pena de sua inconstitucionalidade. Nessa toada, colaciono os seguintes julgados:

“TJSP. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2101166-80.2019.8.26.0000. JULGAMENTO - OUTUBRO DE 2019. leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, ii), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio fl. 3 de 6



estudos técnicos e participação popular (...) exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo.

TJ-MA: MANDADO DE SEGURANÇA N. 29167/2012 - nulidade de leis municipais que dispuseram sobre zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do município de São Luis, por ausência de estudos técnicos, de publicidade, de transparência e de participação popular em seus processos legislativos.

TJSP - ADI N. 163.559-0/0-00: Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - impossibilidade - planejamento urbano - uso e ocupação do solo - inobservância de disposições constitucionais - ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano.

O entendimento dos Tribunais se coaduna com o dever do poder público de analisar com seriedade os possíveis impactos positivos e negativos das medidas alteradoras de parâmetros urbanísticos, avaliando de que maneira as medidas propostas afetam aspectos econômicos, urbanísticos, sociais e ambientais da cidade e sua população. Só assim o dever de evitar as distorções do crescimento urbano e seus impactos negativos ao meio ambiente pode ser atendido.

Tais decisões judiciais conferem concretude ao dever de planejamento, atividade esta que pode ser definida como *processo técnico instrumentado para transformar*



MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos ⁵, preparar os meios para atingi-los, controlar sua aplicação e avaliar os resultados obtidos.⁶

Se outrora o manejo do processo de planejamento dependia única e exclusivamente da vontade do administrador, hoje já não se pode dizer o mesmo. Atualmente, este dever deriva de regra constitucional e é de observância obrigatória pelo administrador público.⁷ No campo do direito urbanístico, a CRFB/88 foi explícita ao atribuir aos municípios o dever de promover o adequado ordenamento territorial mediante **planejamento** e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. (art. 30, VIII).

Pois bem. Os argumentos aqui delineados se prestam a fundamentar a afirmação ministerial no sentido de que, passados mais de 15 anos desde a edição do Plano Diretor do Município, é chegada a hora de se encarar com seriedade o desafio de promover a revisão do plano diretor e legislação correlata. Desafio que, na verdade, dever ser encarado como uma oportunidade de aprofundar o debate com a comunidade local sobre a cidade de Búzios que desejamos para as presentes e futuras gerações. Onde erramos? Onde acertamos? O que devemos corrigir? O que devemos evitar, e o que – e como – devemos fomentar? Este é um debate atual, necessário e impostergável, fundamental para, ao cabo, garantir uma boa qualidade de vida ao cidadão.

Mas não basta apenas a revisão do plano diretor. É necessário pôr fim a prática histórica não só de Búzios, mas da maioria esmagadora das cidades brasileiras, de crescer de forma fragmentada, por meio de alterações legislativas pontuais, que segmentam inapropriadamente o processo de desenvolvimento urbano e são veiculadas sem qualquer estudo técnico prévio que avalie seus impactos positivos e negativos sobre o meio. O tecido urbano é complexo e interligado, e de regra, alterações urbanísticas pulverizadas não se prestam a equacionar a vasta gama de impactos positivos e negativos resultantes de suas inovações.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Citada, pg. 87.

⁶ SILVA, José Afonso. Ob. Citada, pg. 135.

⁷ SILVA, José Afonso. Ob. Citada, pg. 88.



Tanto é assim que a Lei Orgânica de Armação dos Búzios estabelece que, na fixação dos princípios, objetivos e instrumentos, a política de desenvolvimento do Município destacará os aspectos econômicos, sociais e territoriais em geral e, de forma particular, o desenvolvimento urbano, **entendido como resultante da interação destes aspectos.**

No entanto, o que se percebe é que, por ora, não há iniciativa deste Poder Executivo em dar início ao processo conjunto de revisão do Plano Diretor e legislação correlatas. Ao revés, é fato público e notório que tramitam, perante a casa legislativa municipal, ao menos três projetos de lei que intencionam alterações pontuais na legislação urbanística buziana, com potencial de significativos impactos locais, sem que tenham sido precedidos de qualquer avaliação urbanística. São eles: a) o projeto de lei substitutivo do projeto de lei complementar 01/2020, que trata da **implantação de hotéis** na cidade de armação dos búzios, definidos na legislação de uso e ocupação do solo vigente como serviço de hospedagem tipo “c”; b) o projeto de lei ordinária 42/2020, que trata da **regularização onerosa de obras de construção**, modificação ou acréscimos já executados em desacordo com a legislação urbanística e edilícia vigente; c) a proposição encaminhada por meio da mensagem 28/2021, tendo por objeto a **rodoviária da cidade**, onde se propõe a revogação do inciso III do art. 88 da LC 13/2006.

As duas primeiras proposições foram objeto de recomendação expedida por esta Promotoria de Justiça à Câmara Municipal de Búzios, no sentido de que fossem retirados de pauta até que fosse apresentada justificativa técnica, com avaliação urbanística dos impactos positivos e negativos. Apesar de tais recomendações, os projetos seguem tramitando na casa legislativa.

Melhor refletindo sobre os possíveis impactos de tais alterações na cidade, pensa o MPRJ que o mais adequado, e de acordo com nosso ordenamento jurídico, é simplesmente encerrar tais discussões, transferindo-as para o processo mais amplo de revisão do plano diretor e legislação específica, tais como a lei de uso e ocupação do solo, o Código de Obras e o Código ambiental, por exemplo. Colocar, por ora, uma pá de cal sobre tais debates e dar início a uma discussão geral e holística sobre o futuro de Armação dos Búzios.



Esta, Sr. Prefeito, é a posição ministerial sobre o assunto, e com todo o respeito à inquestionável legitimidade de Vossa Senhoria para conduzir e supervisionar o processo de atualização das leis municipais de desenvolvimento urbano, vem o MPRJ, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, **RECOMENDAR** a V. Exa que:

- a) encaminhe requerimento à Presidência da Câmara Municipal, solicitando a retirada de toda e qualquer proposição, de iniciativa de Vossa Senhoria, que verse sobre desenvolvimento urbano, zoneamento e edificações, uso e parcelamento do solo, licenciamento e fiscalização de obras em geral, localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos comerciais e de serviços, bem como horários de funcionamento, e meio ambiente, até que seja concluído o processo de revisão do plano diretor municipal;
- b) constitua comissão ou grupo de trabalho para que, no prazo de 30 dias, seja dado início ao processo de revisão do plano diretor municipal.

Esta recomendação tem por fundamento legal:

- a) o artigo 127 da Constituição da República, que atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 CRFB/88);
- b) o art. 129, inciso III da Constituição da República, que dentre as funções institucionais do Parquet destacou a de promover o inquérito civil e a AÇÃO CIVIL PÚBLICA para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, como os descritos no artigo 1ª da Lei Federal nº 7.347/85;
- c) Artigo 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75/93 c/c artigo 27 e 80 da Lei nº 8.625/93, que conferiu aos membros do Ministério Público, no exercício de sua atribuição, a prerrogativa de expedir RECOMENDAÇÕES dirigidas aos órgãos da



Administração Direta e Indireta, bem como aos concessionários de obras e serviços públicos, visando não só a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública como também ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício deste instrumento, fixar prazo razoável para a adoção das providências cabíveis pelos responsáveis;

Fixo o prazo de 30 dias, a contar do dia seguinte ao recebimento desta Recomendação, para que Vossa Senhoria informe se dará cumprimento a esta Recomendação, ressaltando seu caráter não vinculativo.

Caso o destinatário entenda pelo não atendimento aos termos desta Recomendação, solicito que a resposta seja justificada, de forma que o MPRJ possa avaliar quanto à possibilidade de revogação/alteração dos termos dessa Recomendação.

Esta Recomendação tem o objetivo de dar ciência aos destinatários quanto a necessidade de adoção de medidas legislativas e administrativas, em âmbito municipal, para que a elaboração da política municipal de desenvolvimento urbano efetivamente seja desenvolvida de acordo com os ditames constitucionais e infraconstitucionais aqui listados.

Por fim, o Ministério Público manifesta, desde já, a intenção de seguir debatendo com o Poder Público a melhor maneira de implementar as medidas ora recomendadas. É intenção do MPRJ evitar a judicialização do tema e manter permanente diálogo com o Poder Público, sociedade civil e academia, priorizando a adoção de métodos de solução consensual de conflitos.

Cabo Frio, 12.07.2021

Vinicius Lameira Bernardo

Promotor de Justiça - Mat. 3.475

VINICIUS LAMEIRA
BERNARDO:05524
631756

Assinado de forma digital por
VINICIUS LAMEIRA
BERNARDO:05524631756
Dados: 2021.07.12 11:55:01
-03'00'