



248 / 2025

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
Gabinete do Ver. Paulo Martins

EMENDA MODIFICATIVA Nº ___/2025 AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 0049/2025

Altera a redação do inciso II do § 1º do art. 2º, do inciso III do art. 9º, do inciso I do art. 26, do inciso V do art. 31, do § 1º do art. 163 e do § 4º do art. 169 do Projeto de Lei Complementar nº 0049/2025, que institui o Plano Diretor Participativo e Sustentável de Fortaleza.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Projeto de Lei Complementar nº 0049/2025 passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – o inciso II do § 1º do art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º [...]

§ 1º [...]

II – o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

II – o inciso III do art. 9º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º [...]

III – a implantação de sistemas de saneamento como condicionante para as ocupações no território, abrangendo o conjunto de ações de saneamento básico e ambiental necessárias à salubridade e sustentabilidade urbana;”

III – o inciso I do art. 26 passa a vigorar com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
Gabinete do Ver. Paulo Martins

“Art. 26. [...]”

I – democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna a todos os habitantes da cidade e, em especial, à população de baixa renda, assegurando a equidade;”

IV – o inciso V do art. 31 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. [...]”

V – conceder direitos reais em nome da mulher. Somente em caso de comprovada impossibilidade de titularização exclusiva em nome feminino, devidamente justificada e motivada nos autos, poderá o título ser conferido em nome de ambos ou de outro membro do núcleo familiar;”

V – o § 1º do art. 163 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 163. [...]”

§ 1º A utilização da transferência do direito de construir como forma de indenização total ou parcial só será admitida mediante manifestação expressa de vontade do proprietário e após comprovação de legalidade pelo parecer da Procuradoria-Geral do Município. A regra primária permanece sendo a indenização em dinheiro, devendo a opção pela transferência do direito de construir ser exceção motivada e individualizada;”

VI – o § 4º do art. 169 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 169. [...]”

§ 4º A negociação entre particulares da transferência do direito de construir deverá obedecer aos requisitos deste Plano Diretor e da lei específica, devendo ser comunicada formalmente ao órgão competente do Município, sem que se exija autorização prévia;”



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Gabinete do Ver. Paulo Martins

Art. 2º Esta emenda, após aprovada, será incorporada ao texto do Projeto de Lei Complementar nº 0049/2025.

**DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA,
EM 18 DE NOVEMBRO DE 2025.**

Ver. Paulo Martins



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
Gabinete do Ver. Paulo Martins

JUSTIFICATIVA

As propostas de emenda que ora se apresentam foram elaboradas e devidamente apresentadas pelos membros do Grupo Época – Grupo de Estudos Político-Constitucionais Avançados da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (FADIR/UFC), por meio dos alunos e orientadores da Linha 3 – Direito à Cidade e a Constituição, que vêm, com o devido respeito, oferecer contribuições técnicas ao Projeto de Lei Complementar nº 0049/2025, encaminhado pela Mensagem Prefeital nº 57, que institui o Plano Diretor Participativo e Sustentável de Fortaleza.

Essas propostas decorrem de uma leitura acadêmico-institucional atenta ao texto apresentado pelo Poder Executivo, orientada por critérios de técnica legislativa, coerência normativa, segurança jurídica e efetividade das políticas públicas urbanas, buscando contribuir para o aprimoramento do marco regulatório que regerá o desenvolvimento urbano e ambiental da capital cearense na próxima década.

A presente emenda encontra amparo direto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagra o Estado Democrático de Direito (art. 1º), tendo como fundamentos a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável como expressão do dever do Estado e da sociedade de assegurar condições adequadas de vida para as presentes e futuras gerações (art. 225). O art. 182 da Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assegurando o bem-estar de seus habitantes. Nesse contexto, o Plano Diretor é o principal instrumento de concretização dessa diretriz, devendo ser dotado de clareza, coerência, estabilidade e efetividade social.

O art. 30, incisos I e VIII, também fundamenta a autonomia municipal na promoção do ordenamento territorial e do planejamento urbano, de modo que as normas e diretrizes aprovadas pela Câmara Municipal expressem o interesse local, dentro dos parâmetros de sustentabilidade e justiça territorial definidos pelo ordenamento constitucional.

A presente proposta está igualmente amparada na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelece os princípios gerais da política urbana. O art. 2º do Estatuto fixa como diretrizes o direito à cidade sustentável, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do solo urbano, a função social da propriedade e da cidade, e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, todos diretamente relacionados às alterações ora propostas.



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Gabinete do Ver. Paulo Martins

No campo da governança normativa, destaca-se o suporte conferido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus arts. 20 a 30, que exigem que a Administração Pública atue com planejamento responsável, análise das consequências práticas e motivação qualificada. O texto da emenda incorpora esses princípios ao privilegiar previsibilidade, estabilidade e respeito à confiança legítima dos cidadãos e empreendedores que dependem da coerência das normas urbanísticas.

Do ponto de vista internacional, as propostas alinham-se aos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU e na Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat), reafirmando o papel de Fortaleza como cidade comprometida com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 6, 10, 11, 13 e 16), que preveem cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, com ênfase na dignidade da pessoa urbana e na função redistributiva do planejamento urbano.

Sob a ótica técnico-jurídica, as modificações seguem os princípios de univocidade terminológica e clareza normativa previstos na Lei Complementar nº 95/1998, que orienta a elaboração, redação e alteração das leis. Cada alteração proposta busca eliminar ambiguidades, alinhar conceitos e reforçar a aplicabilidade prática dos dispositivos, em conformidade com o princípio da inteligibilidade das normas públicas.

Nos arts. 2º e 26, a substituição da expressão “terra urbana” por “terra urbanizada” reflete uma atualização conceitual em sintonia com o pensamento de José Afonso da Silva, Paulo Affonso Leme Machado e Edésio Fernandes, que entendem a função social da propriedade como um feixe de deveres ligados à urbanização inclusiva e sustentável. A redação proposta desloca o foco da mera titularidade formal para o acesso à terra com infraestrutura, serviços públicos e integração territorial, compatibilizando a norma local com os princípios do Estatuto da Cidade e com a visão da cidade como direito coletivo.

No art. 9º, a nova redação amplia a concepção de saneamento para além do viés ambiental corretivo, abrangendo o saneamento básico em sentido amplo (água, esgoto, resíduos e drenagem), nos termos da Lei nº 11.445/2007, reforçando o entendimento de que a saúde urbana é pré-condição da sustentabilidade.

No art. 31, o reforço à titularização preferencial das mulheres em processos de regularização fundiária concretiza uma diretriz de equidade e combate à violência patrimonial, conforme o art. 7º, IV, da Lei Maria da Penha, e alinha o Plano Diretor às políticas nacionais de enfrentamento às desigualdades de gênero e promoção da autonomia econômica feminina.



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Gabinete do Ver. Paulo Martins

No art. 163, a condicionante de manifestação expressa do proprietário e parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Município (PGM) introduz uma salvaguarda de legalidade e proporcionalidade no uso da Transferência do Direito de Construir (TDC) como forma de indenização. Essa exigência traduz os princípios da autonomia da vontade, da justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV, da CF) e da motivação administrativa (art. 37 da CF), conferindo à norma municipal densidade jurídica e previsibilidade procedimental.

Por sua vez, a alteração no art. 169, ao substituir a autorização prévia municipal por mera comunicação formal, moderniza a gestão urbana ao promover liberdade negocial controlada, típica das boas práticas de governança urbana contemporânea. Tal medida reduz a burocracia, preserva o controle público e estimula a cooperação entre particulares e o poder público no uso dos instrumentos urbanísticos.

Do ponto de vista político, as propostas reafirmam o compromisso da Câmara Municipal de Fortaleza com o processo democrático de revisão do Plano Diretor, conduzido desde 2019 com ampla participação social, sob coordenação do Núcleo Gestor Participativo e apoio técnico do IPPLAN, SEUMA e PROURMA. Reconhece-se que o Plano Diretor é o principal pacto urbano da cidade — uma lei que deve expressar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção ambiental.

A presente emenda insere-se nesse contexto como ato de cooperação institucional e de responsabilidade acadêmica, não de oposição. Trata-se de aperfeiçoar um texto já robusto, dotando-o de maior precisão normativa e viabilidade prática, de forma a garantir que seus princípios se convertam em políticas públicas exequíveis e socialmente transformadoras.

No campo social, as propostas reforçam o direito à cidade em sua dimensão territorial, distributiva e simbólica, garantindo que o Plano Diretor não se restrinja a parâmetros técnicos, mas traduza um projeto de cidade viva, inclusiva e solidária, que reconhece e valoriza todos os seus habitantes — sobretudo os mais vulneráveis.

Em termos de governança, as alterações propostas também expressam um compromisso com a modernização administrativa, a redução da discricionariedade estatal, a transparência nos processos de decisão urbanística e o fortalecimento da confiança pública, essenciais à segurança jurídica e ao desenvolvimento sustentável.

Em síntese, esta Exposição de Motivos reforça que as emendas propostas ao Projeto de Lei Complementar nº 0049/2025:

- a) Aprimoram a técnica legislativa, conferindo clareza, coerência e efetividade à norma;
- b) Concretizam princípios constitucionais fundamentais, como a função social da cidade, a dignidade humana, a igualdade de gênero e a sustentabilidade ambiental;



CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Gabinete do Ver. Paulo Martins

- c) Fortalecem a segurança jurídica e a previsibilidade normativa, conforme a LINDB;
- d) Alinham o Plano Diretor aos marcos nacionais e internacionais do urbanismo democrático;
- e) E reafirmam o papel da Câmara Municipal como espaço de deliberação democrática, aperfeiçoamento institucional e defesa do interesse público urbano.

Diante do exposto, propõe-se a aprovação da presente emenda modificativa, por se tratar de medida tecnicamente necessária, juridicamente sólida e politicamente comprometida com a consolidação de uma Fortaleza mais justa, sustentável e democrática.

**DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA,
EM 18 DE NOVEMBRO DE 2025.**

Ver. Paulo Martins