

O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal

Orientações para o processo de
elaboração e revisão do Plano Diretor



O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal

Orientações para o processo de
elaboração e revisão do Plano Diretor



CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei nº 9.610/1998.

Copyright 2013. Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Impresso no Brasil.

Textos:

Karla Christina Batista de França

Editoria Técnica:

Elena Pacita Lois Garrido

Supervisão Editorial

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva:

Elena Pacita Lois Garrido

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Diagramação:

Eduardo Viana / Themaz Comunicação

Ilustração capa:

Banco de imagens / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM

O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. – Brasília: CNM, 2013.

60 páginas.

ISBN 978-85-99129-78-4

1. Gestão Pública Municipal. 2. Desenvolvimento Urbano. 3. Estatuto da Cidade. 4. Plano Diretor.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

SUMÁRIO

1. O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS NAS ORIENTAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS ...	9
2. O ESTATUTO DA CIDADE	12
3. O QUE É O PLANO DIRETOR?	15
3.1 O QUE MUDOU?	15
4. QUAIS SÃO OS MUNICÍPIOS COM OBRIGATORIEDADE DE ELABORAR O PLANO DIRETOR?	17
5. QUANDO O MUNICÍPIO DEVE REALIZAR A REVISÃO DO PLANO DIRETOR?	19
5.1 POR QUE REVISAR O PLANO DIRETOR?	20
5.2 QUEM É O RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR?	21
5.3 QUAIS PROCEDIMENTOS O MUNICÍPIO DEVE ADOTAR PARA REALIZAR A REVISÃO DO PLANO DIRETOR?	22
6. O QUE É O CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR?	24
6.1 AS ETAPAS DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	26
7. AS ETAPAS DE REVISÃO	27
7.1 DEFINIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR	27
7.2 COMO DEFINIR O PLANO DE TRABALHO?	28
7.3 DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA	30
7.4 ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI	50
7.5 DEBATE E APROVAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL	51
7.6 GESTÃO E MONITORAMENTO	52
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
9. LEITURAS RECOMENDADAS	54
10. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	55

CNM – GESTÃO 2012-2015

NOMINATA

CONSELHO DIRETOR

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Presidente	Paulo Roberto Ziulkoski	Mariana Pimentel/RS – FAMURS
1º Vice-Presidente	Humberto Rezende Pereira	Terenos/MS – ASSOMASUL
2º Vice-Presidente	Douglas Gleen Warmling	Siderópolis/SC – FECAM
3º Vice-Presidente	Laerte Gomes	Alvorada d'Oeste/RO – AROM
4º Vice-Presidente	Ângelo José Roncalli de Freitas	São Gonçalo do Pará/MG – AMM
1º Secretário	Jair Aguiar Souto	Manaquiri/AM – AAM
2º Secretário	Rubens Germano Costa	Picuí/PB – FAMUP
1º Tesoureiro	Joarez Lima Henrichs	Barracão/PR – AMP
2º Tesoureiro	Glademir Aroldi	Saldanha Marinho/RS – FAMURS

CONSELHO FISCAL

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular	Renilde Bulhões Barros	Santana do Ipanema/AL – AMA
Titular	Francisco de Macedo Neto	Bocaina/PI – APPM
Titular	Antonio da Cruz Fiulgueira Júnior	Itapecuru Mirim/MA – FAMEM
1º Suplente	Jocelito Krug	Chapadão do Sul/MS – ASSOMASUL
2º Suplente	Vago	
3º Suplente	Jadiel Cordeiro Braga	São Caetano/PE – AMUPE

CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular Região Norte	Helder Zahluth Barbalho	Ananindeua/PA – FAMEP
Suplente Região Norte	Manoel Silvino Gomes Neto	Tocantinia/TO – ATM
Titular Região Sul	Adair José Trott	Cerro Largo/RS – FAMURS
Suplente Região Sul	Daíçon Maciel da Silva	Santo Antônio da Patrulha/RS – FAMURS
Titular Região Sudeste	Élbio Trevisan	Cesário Lange/SP – APM
Suplente Região Sudeste	Gilson Antonio de Sales Amaro	Santa Teresa/ES – AMUNES
Titular Região Nordeste	Eliene Leite Araújo Brasileiro	General Sampaio/CE – APRECE
Suplente Região Nordeste	Ivanildo Araújo de Albuquerque Filho	Timbaúba dos Batistas/RN – FEMURN
Titular Região Centro Oeste	Meraldo Figueiredo Sá	Acorizal/MT – AMM-MT
Suplente Região Centro Oeste	Gilmar Alves da Silva	Quirinópolis/GO – FGM

CARTA DO PRESIDENTE

Senhor(a) prefeito(a),

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta esta cartilha com o objetivo de informar os prefeitos e os gestores que atuam nas secretarias de Planejamento Urbano sobre a necessidade de revisão dos Planos Diretores a cada dez anos.

A Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 3º, estipula a data de revisão dos planos diretores: “A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

O Plano Diretor ordena o crescimento e o funcionamento de todo o Município, isto é, da área urbana e rural. É nele que estarão dispostas as áreas delimitadas como zonas de interesse social, as zonas comerciais, os direcionamentos do crescimento urbano e rural do Município, a delimitação das áreas com uso restrito para a construção em decorrência, por exemplo, das áreas suscetíveis à fragilidade ambiental ou risco à população.

A elaboração do Plano Diretor deverá ocorrer de forma democrática para que sejam agregadas as diferentes perspectivas e interesses coletivos dos agentes e dos cidadãos. Esse processo é denominado Plano Diretor Participativo. É importante lembrar que a aprovação do Plano Diretor se dá por meio da aprovação da minuta de projeto de lei pela Câmara Municipal dos Deputados.

No Brasil, aproximadamente 87% dos Municípios acima de vinte mil habitantes possuem Planos Diretores. A maioria dos Municípios está ou iniciará o processo de revisão dos Planos Diretores.

Para a CNM, a revisão do Plano Diretor é um importante momento para a gestão pública municipal reavaliar as estratégias de ordenamento territorial e ajustar o plano à realidade local.

O processo de revisão do Plano Diretor traz a possibilidade de o Ente municipal repensar as estratégias diante da nova dinâmica social e territorial, que nos últimos dez anos sofreu importantes transformações, advindas, por exemplo, das recentes políticas setoriais, quais sejam: habitação, transporte-mobilidade, saneamento e os empreendimentos em melhoria urbana. Esses empreendimentos devem estar alinhavados com as diretrizes da política urbana aprovada no Plano Diretor.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

1. O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS NAS ORIENTAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é a maior entidade municipalista da América Latina. Nos seus 33 anos de existência, a CNM tem lutado ativamente no fortalecimento da autonomia do Ente municipal e no melhor desenho da política urbana.

A área técnica de Desenvolvimento Territorial da CNM tem produzido e compartilhado iniciativas com os Municípios na construção de boas práticas que visem a uma melhor gestão territorial e qualidade de vida aos cidadãos.

Com a aprovação, no ano de 2001, da Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, a CNM buscou parceiros nacionais e internacionais para qualificar os gestores municipais na elaboração do Plano Diretor, na perspectiva de promoção ao desenvolvimento municipal.

O resultado desse esforço resultou, no ano de 2006, em uma parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na elaboração da cartilha *O negócio é participar: a importância do Plano Diretor para o desenvolvimento municipal*, com o objetivo de orientar os Municípios na elaboração dos Planos Diretores. A maioria dos Municípios acima de 20 mil habitantes tem a obrigatoriedade de elaborar e aprovar o Plano Diretor até o ano de 2006.

A produção desta cartilha, em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), contribuiu para capacitar os gestores na elaboração do Plano Diretor articulado ao protagonismo econômico local.

No ano de 2009, a CNM, em parceria com a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida), lançou o projeto “Plano Diretor como Mecanismo de Promoção da Equidade”.

Este projeto teve a duração de dois anos e mobilizou amplamente os Municípios dos Estados de Alagoas e Paraíba na elaboração do primeiro Plano Diretor. A proposta do projeto, além de produzir orientações técnicas relativas à legislação urbanística, buscou capacitar os gestores e os cidadãos *in loco* acerca das intervenções, das reflexões, dos erros e das percepções sobre a elaboração do Plano Diretor a serviço da equidade social.

Além desses projetos, a entidade, desde o ano de 2009, tem produzido uma coletânea de documentos técnicos para orientar os novos gestores municipais no início dos mandatos. No ano de 2009, a CNM lançou a coletânea *Gestão Pública Municipal 2009-2012*.

Dentre os materiais produzidos, destaca-se o livro *Gestão Territorial Responsável*, em que a área técnica de Desenvolvimento Territorial chamou a atenção sobre os deveres da administração municipal no que tange às recentes políticas nacionais urbanas, na área de habitação, regularização fundiária e saneamento. Nessas políticas nacionais, é responsabilidade do Ente municipal o cumprimento das obrigações contidas na legislação que rege essas políticas, e a CNM procurou apresentar algumas sugestões e experiências interessantes desenvolvidas pelos Municípios brasileiros.

No ano de 2013, foi lançada a coletânea *Gestão Pública Municipal 2013-2016* e novamente a área técnica de Desenvolvimento Territorial chamou a atenção para os gargalos das políticas urbanas e os desafios a serem enfrentados pelo Ente municipal. No livro *Habitação: Política Nacional de Habitação*, a CNM alertou os prefeitos em relação aos aspectos

e às obrigações a serem cumpridas pelo Ente municipal que aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e às demandas municipais relacionadas ao setor de habitação. O propósito era orientar os Municípios a identificarem as vantagens e as desvantagens de adesão aos programas federais de ofertas públicas de financiamento habitacional.

E, por fim, na realização da *XVI Marcha a Brasília em defesa dos Municípios*, a CNM lança a cartilha *O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal*, com a finalidade de explicar e orientar o Ente municipal acerca da obrigatoriedade da revisão do Plano Diretor e da necessidade de estabelecer as estratégias, os recursos e a viabilidade de implementação das estratégias para melhor ordenar e desenvolver o território do Município.

2. O ESTATUTO DA CIDADE

No ano de 2001, foi regulamentada a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, após treze anos de tramitação.

A aprovação da lei é uma conquista histórica para o estabelecimento dos marcos legais do ordenamento da política urbana no Brasil, além de regulamentar os arts. 182 e 183 da nossa Constituição Cidadã.

Os referidos artigos tratam da competência do Ente municipal para a elaboração e monitoramento da política urbana e a implementação dos mais adequados instrumentos para garantir a função social da Cidade.

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para combater a especulação imobiliária, induzir a regularização fundiária e a implementação da habitação de interesse social bem localizada, além de garantir a construção e o controle social da política urbana.



O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta as políticas urbanas a serem implementadas pelo Ente municipal.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade não deve ser compreendido como uma lei que apenas regulamenta a elaboração dos Planos Diretores para os Municípios com mais de vinte mil habitantes. Ainda que o Estatuto da Cidade incorpore mecanismos obrigatórios e prazos para o Ente municipal elaborar o Plano Diretor, a grande conquista do Estatuto da Cidade é o processo participativo da sociedade em todas as etapas da elaboração e do monitoramento das diretrizes previstas no Plano Diretor para garantir a função social da Cidade.

A cidade cumpre a sua função social quando garante a acessibilidade e a qualidade dos serviços, equipamentos urbanos e a participação coletiva a todos os cidadãos, independente da sua faixa de renda, gênero, raça e condição social.



A função social da cidade também se articula à melhor oferta e distribuição dos serviços e equipamentos públicos, tais como habitação, saneamento, transporte, assistência social, saúde, educação, entre outros.

Para a garantia da função social, é preciso compreender que a propriedade urbana não é um bem privado e individual, ao contrário, a propriedade urbana deve ser compreendida como um bem coletivo.

O que faço no “meu terreno” é de interesse do Município; portanto, o que construo no “meu terreno” será definido pelo Plano Diretor por meio de seus instrumentos e de forma amplamente democrática (BRASIL, 2012, com adaptações).

É papel dos Municípios selecionar os mais adequados instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos a serem incorporados no Plano Diretor.

Nem todos os instrumentos devem constar dos Planos Diretores, se não atenderem à realidade local.



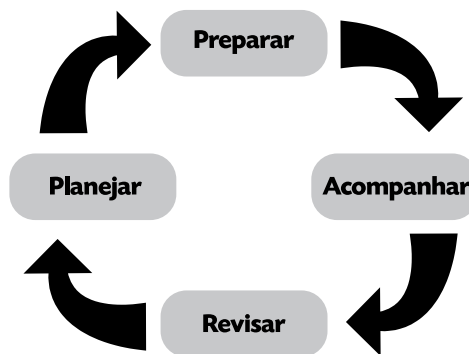
Para a CNM, é essencial que os Municípios desenvolvam as ações de planejamento e ordenamento territorial articuladas às diretrizes econômicas, isto é, o Ente municipal precisa ter clareza dos problemas urbanos e rurais, para que as proposições estejam articuladas ao enfrentamento dos problemas urbanos e à melhoria da economia local, como, por exemplo, moradia popular articulada à instalação de equipamentos públicos e de ofertas de emprego.



- Qual a melhor localização para a instalação dos empreendimentos econômicos, as construções de empresas, indústrias, hospitais e escolas?
- Quais ações devem ser implementadas para a garantia da moradia popular?
- Quais instrumentos utilizar?

A implantação de equipamentos públicos e de empreendimentos econômicos precisa estar sinalizada nas áreas destinadas para essas finalidades, além de estar articulada à dinâmica urbana e trazer benefício à maioria da população.

Quando a implementação de empreendimentos, como a instalação de equipamentos públicos, ocorre dissociada de um planejamento, pode gerar grandes problemas urbanos, tais como o difícil acesso da população aos serviços básicos, transtornos para a comunidade local, aumento do tráfego em determinada região, provocando congestionamento, poluição sonora, manifestação da comunidade local, que não foi consultada sobre a instalação dos equipamentos.



Para a instalação de qualquer empreendimento ou equipamento público, é necessária a análise dos impactos positivos e negativos no conjunto do território do Município, de forma ampla, para beneficiar a população e trazer elementos positivos para a implantação da política urbana municipal.

3. O QUE É O PLANO DIRETOR?



O Plano Diretor é um instrumento legal que visa à democratização da moradia digna e à previsão de infraestrutura, tais como transporte, mobilidade e oferta de emprego, que pode reduzir as desigualdades e trazer oportunidades de emprego para dinamizar a economia local.

O Plano Diretor não é um instrumento novo na política urbana brasileira. Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, já havia Planos Diretores implementados em várias cidades brasileiras, sobretudo cidades com elevado porte populacional. Entretanto, a elaboração dos Planos Diretores quase sempre era permeada por uma linguagem burocrática, sem considerar a leitura do território e as reivindicações da sociedade civil (SCHVASBERG, 2013).

3.1 O QUE MUDOU?

A grande mudança com a aprovação do Estatuto da Cidade foi a obrigatoriedade da participação da sociedade civil na elaboração de Planos Diretores participativos e no monitoramento dos Planos por meio de mecanismos de gestão democrática, tais como a implantação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal.



O Estatuto da Cidade torna obrigatória a realização de audiências públicas para a elaboração e a revisão do Plano Diretor, de modo a garantir o pleno exercício da cidadania.



É obrigatória a realização de audiências públicas, de debates e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição fundamental para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal.

Além da participação dos diversos segmentos da sociedade, são exigidos: a) a aplicação dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para a garantia da função social, adequada à realidade local; e b) o conteúdo mínimo que todo Plano Diretor precisa adotar, de acordo com as diretrizes do art. 42 do Estatuto da Cidade.



O Município precisa identificar quais os melhores instrumentos que serão utilizados para a realidade local. Isso porque a seleção e a aplicação inadequada dos instrumentos podem levar o prefeito e os agentes públicos a responderem por improbidade administrativa.



A CNM alerta o Ente municipal sobre o mito de que o Plano Diretor somente prevê ações nas áreas urbanas. A função social da cidade é garantida nas áreas urbanas e rurais. Portanto, as ações previstas no Plano Diretor, de acordo com o art. 40 do Estatuto da Cidade, devem englobar todas as áreas do Município, isto é, rural e urbana.

O entendimento de cidade não se resume à definição de área urbana do Município. Nas áreas rurais, existem graves dificuldades de acesso ou mesmo ausência de equipamentos e serviços públicos e parcelamentos irregulares. O Plano Diretor precisa identificar essas situações e propor estratégias que promovam melhor qualidade de vida para a população, seja esta localizada em área urbana ou rural.

4. QUAIS SÃO OS MUNICÍPIOS COM OBRIGATORIEDADE DE ELABORAR O PLANO DIRETOR?

O Estatuto da Cidade dispõe, em seu art. 41, a obrigatoriedade para a elaboração dos Planos Diretores exclusivamente para os Municípios que apresentam uma das seguintes situações:

- Municípios com mais de 20 mil habitantes;
- Municípios que estão inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Também estão obrigados a elaborar o Plano Diretor, embora não haja prazo estabelecido na lei, os Municípios:

- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e;
- onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

A CNM recomenda a todos os Municípios a elaboração do Plano Diretor para uma boa gestão urbana. Entretanto, a CNM sinaliza que o Ente municipal deve avaliar os custos da elaboração do Plano Diretor, nos respectivos instrumentos de gestão, tais como o PPA, a LDO e a LOA, articulados à capacidade administrativa municipal.



Se não for possível a elaboração do Plano Diretor para os Municípios que não são obrigados, a CNM recomenda que o Ente municipal ao menos realize um diagnóstico da situação urbana e rural através dos planos setoriais existentes, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social, e das estratégias implementadas pelo Município nos setores de saneamento, trânsito, meio ambiente, para que as ações estejam articuladas entre as secretarias.

5. QUANDO O MUNICÍPIO DEVE REALIZAR A REVISÃO DO PLANO DIRETOR?

A CNM alerta: o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor deve ser previsto nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

A revisão do Plano Diretor é regulamentada no art. 40 do Estatuto da Cidade. Todos os Municípios que possuem Plano Diretor há mais de dez anos são obrigados a revisá-lo.

A elaboração e a revisão do Plano Diretor são regulamentadas pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). A ausência de medidas que garantam a elaboração ou a revisão do Plano Diretor pelo Poder Executivo municipal implica improbidade administrativa ao prefeito e aos agentes públicos envolvidos, além da aplicação de outras sanções, cabíveis de acordo com a Lei 8.429/1992.

A não execução das ações implica diferentes sanções.

Fique atento para as medidas que não devem ser tomadas no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor!



- Deixar de proceder, no prazo de cinco anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;
- Utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
- Aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- Aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- Impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- Deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
- A Lei Municipal que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 anos;
- Adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

5.1 POR QUE REVISAR O PLANO DIRETOR?

A revisão do Plano Diretor, além de ser uma obrigatoriedade aos Municípios com população superior a vinte mil habitantes, é necessária para adequar os instrumentos de planejamento da política urbana à realidade local.



No processo de revisão do Plano Diretor, o Ente municipal que optar pela ampliação da área do perímetro urbano deverá consultar o Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A lista dos Municípios brasileiros incluídos no Cadastro Nacional está disponível em: «<http://www.mi.gov.br/web/guest/defesa-civil/sinpedec/organizacao>».

Se o Município estiver incluído no Cadastro, é obrigatório o atendimento das seguintes exigências para a ampliação do perímetro urbano, de acordo as diretrizes da Lei 10.257/2011 e da Lei 12.608/2012:

- demarcação do novo perímetro urbano;
- delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
- definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

5.2 QUEM É O RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR?

O Plano Diretor é construído de forma participativa. É papel do prefeito iniciar o processo de revisão do Plano Diretor. Cabe aos Poderes Legislativo e Executivo municipais

a obrigação de convocação de audiências públicas com os vários segmentos da comunidade, bem como a garantia do acesso público a qualquer documento, informação, além da publicização de todas as etapas de revisão do Plano Diretor.

A revisão do Plano Diretor é construída de forma articulada com a equipe técnica e política da prefeitura, da Câmara de Deputados e da sociedade civil.

O Plano Diretor é um instrumento de gestão coletiva do Município e não do prefeito ou dos gestores.

5.3 QUAIS PROCEDIMENTOS O MUNICÍPIO DEVE ADOPTAR PARA REALIZAR A REVISÃO DO PLANO DIRETOR?

- Verificar o prazo de obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor na Lei 10.257/2001.
- Incluir o processo de revisão do Plano Diretor nas leis orçamentárias do Município.
- É obrigação do prefeito encaminhar à Câmara Municipal um projeto de lei com a proposta de revisão do Plano Diretor.
- É necessária a aprovação do projeto de lei para iniciar o processo de revisão do Plano Diretor.

Se o prefeito não realizar os procedimentos de revisão do Plano Diretor, o que poderá acontecer?

Como a sociedade civil é amparada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, que asseguram o direito de petição, ela pode encaminhar, por escrito, o pedido de solicitação à Câmara de Vereadores da convocação do prefeito para esclarecimentos.

Além de recorrer à Câmara Municipal, a sociedade pode acionar o Ministério Público.

Fique atento!

A ausência de medidas que garantam a elaboração ou a revisão do Plano Diretor pelo poder Executivo Municipal acarreta improbidade administrativa ao prefeito e aos agentes públicos envolvidos, além da aplicação de outras sanções, cabíveis de acordo com a Lei 8.429/1992.

6. O QUE É O CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR?

O conteúdo mínimo obrigatório para elaboração e revisão do Plano Diretor é regulamentado pelo art. 42 do Estatuto da Cidade e foi especificado por meio da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades. Dentre as medidas obrigatórias que constam do conteúdo mínimo, a CNM destaca:

- as ações e as medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- os objetivos, os temas prioritários e as estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do Município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
- os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e as estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor; e
- o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e à implementação do Plano Diretor.

O conteúdo mínimo obrigatório deve ser integrado ao debate coletivo para a priorização das demandas, o qual orientará o processo de revisão do Plano Diretor. A partir do conteúdo mínimo, é possível a delimitação das áreas e seus usos, como na situação em que o Município apresenta graves problemas de déficit habitacional concentrado no segmento de baixa renda. As diretrizes do conteúdo mínimo, por exemplo, asseguram a delimitação de áreas especiais de interesse social para melhor atender à população de baixa renda no acesso à moradia popular.

O que é o Conselho das Cidades?

O Conselho das Cidades (ou ConCidades) foi criado em 2004 e representa um dos mais importantes instrumentos de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em fase de elaboração, e tema principal da *V Conferência Nacional das Cidades*, a ser realizada no mês de novembro de 2013.

O Conselho das Cidades é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O Conselho Nacional das Cidades é eleito nas Conferências Nacionais.

O objetivo do ConCidades é assegurar a participação cidadã no processo de construção das políticas urbanas e auxiliar os Municípios na aplicação das diretrizes da Lei 10.257/2001.

As resoluções aprovadas no ConCidades possuem caráter normativo, isto é, são normas que devem ser seguidas.

Fonte: BRASIL, 2013.

6.1 AS ETAPAS DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

A CNM sugere um fluxo de etapas para melhor facilitar o processo de revisão do Plano Diretor:

1. Definição do Núcleo Gestor;
2. Elaboração do Plano de Trabalho;
3. Definição da Metodologia:
 - Leitura da cidade (leituras técnica e comunitária).
 - Definição dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários.
4. Elaboração do Projeto de Lei;
5. Debate e aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal;
6. Implementação da lei do Plano Diretor;
7. Gestão e monitoramento.

7. AS ETAPAS DE REVISÃO

7.1 DEFINIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR

O núcleo gestor deve ser formado por diversos segmentos da sociedade. A formação do núcleo gestor deve ser coordenada pelo Executivo municipal. Também é competência do Executivo municipal garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade na composição do núcleo gestor.

É necessária a seleção da equipe técnica na esfera do Executivo municipal. É a equipe técnica que realizará o diagnóstico técnico do Município e também os procedimentos a serem utilizados para a elaboração da minuta do projeto de lei a ser submetido à Câmara Municipal.

A equipe técnica deve englobar funcionários efetivos do Município, como: geógrafos, arquitetos, engenheiros, economistas, advogados, assistentes sociais, sociólogos, entre outros.

A CNM sugere que o Executivo municipal convide representantes dos conselhos regionais e pesquisadores de instituições públicas de ensino para capacitar a equipe técnica do Município ou colaborar com a elaboração do diagnóstico técnico do Município.



Sugerimos representantes dos seguintes conselhos: Conselho Regional de Engenharia (Crea); Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

7.1.1 Tarefas do núcleo gestor



1. Cabe ao núcleo gestor a formulação do plano de trabalho que deverá definir as etapas e os procedimentos para o diagnóstico técnico;
2. Estabelecer estratégias para articular a participação dos diversos segmentos da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor;
3. Identificar e cadastrar as associações comunitárias, profissionais, acadêmicas atuantes no Município;
4. Garantir o cumprimento das regras e das decisões estabelecidas;
5. Coordenar e adequar a leitura técnica com a leitura comunitária para a elaboração do texto-base.

Se no Município já existe um Conselho Municipal das Cidades, poderão ser atribuídas a este Conselho as estratégias para que a sociedade esteja mobilizada de forma articulada ao núcleo gestor.

O núcleo gestor não deve ser integrado somente por técnicos.
É obrigatória a inserção de representantes da sociedade civil.

O Município, opcionalmente, pode aprovar um decreto que apresenta à sociedade civil os responsáveis técnicos pela coordenação do diagnóstico técnico com a finalidade de publicizar os procedimentos.

7.2 COMO DEFINIR O PLANO DE TRABALHO?

O plano de trabalho integra as etapas de planejamento e as atribuições de tarefas aos membros do núcleo gestor.

A CNM sugere algumas etapas para nortear a elaboração do plano de trabalho:

- o cronograma de trabalho da equipe técnica;
- o conteúdo das reuniões de capacitação técnica;
- a definição dos prazos e a quantidade de audiências para debater as propostas;
- a elaboração da metodologia;
- a definição das temáticas a serem debatidas nas audiências;
- o uso de linguagem acessível para os distintos segmentos sociais;
- a seleção de locais de fácil acesso para a realização das audiências;
- a divulgação das datas, dos horários e o local das audiências públicas, com antecedência;
- os produtos técnicos que subsidiarão a atualização do Plano Diretor;
- a previsão orçamentária dos custos do processo de revisão e das ações previstas no Plano Diretor.

Após a elaboração do plano de trabalho, é necessária ampla divulgação, mediante ato público sobre as etapas e os procedimentos de revisão do Plano Diretor.

A ampla divulgação é importante para informar que a participação da sociedade é essencial para a revisão do Plano Diretor Participativo.

O que é ato público?

É a divulgação e mobilização para que a sociedade participe de forma plena da revisão do Plano.

O processo de revisão do Plano Diretor deve ser amplamente divulgado, seja através de meios de comunicação como rádio, jornal impresso, seja por intermédio de confecção de fôlderes, cartazes, outdoors etc. (CEPAM, 2005, com adaptações).

7.3 DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA

A escolha da metodologia para o processo de revisão do Plano Diretor deve ser participativa em todas as fases de elaboração, de acordo com o art. 4º do Estatuto da Cidade.

A metodologia é o documento que detalha as etapas, os métodos utilizados, as metas e os produtos a serem elaborados para a atualização do Plano Diretor.

7.3.1 A leitura técnica e comunitária do Município

A CNM reforça a necessidade de uma boa avaliação técnica e comunitária do Município. A avaliação técnica e comunitária deve ser integrada para a elaboração do documento-base.

O documento-base é a sistematização das leituras que melhor orientarão a definição e a escolha dos mais adequados instrumentos urbanísticos para o enfrentamento da problemática urbana local.

O que deve conter na leitura técnica do Município?

- A leitura técnica engloba o levantamento, caracterização, qualidade, quantidade e a oferta dos equipamentos públicos e os aspectos da infraestrutura urbana, tais como físico-ambientais, o patrimônio cultural e ambiental; infraestrutura e equipamentos urbanos.
- A evolução, as características e as dinâmicas da população e das atividades econômicas.
- O mapeamento das áreas com fragilidades ambientais.
- A estrutura fundiária: áreas regulares e irregulares, propriedade com título, propriedades em processo de regularização fundiária.
- Déficit habitacional municipal segmentado por faixa de renda.

- As formas e as redes da organização social.
- A legislação urbanística e a avaliação dos projetos existentes.
- Levantamento e análise dos planos setoriais, se for o caso.
- Caracterização e identificação dos gargalos no transporte, saúde, habitação e saneamento básico.

Essa caracterização não deve ser apenas descritiva, deve constar em mapas, gráficos, histogramas, para orientar a definição, a localização e a aplicação dos instrumentos.

Quem faz?

Os técnicos da prefeitura, em parceria, com os respectivos conselhos regionais, se for o caso.

O que é a leitura comunitária?

A leitura comunitária é o retrato do Município feito a partir da vivência dos diferentes cidadãos que residem nas comunidades, nos bairros.

A leitura comunitária deve ser incorporada nas diretrizes do Plano Diretor.

A visão dos cidadãos sobre vários aspectos, por exemplo: a oferta e a qualidade dos equipamentos urbanos são adequadas? Como funciona? Onde estão localizadas? De que forma poderiam ser mais bem distribuídas?

O crescimento da população municipal trouxe dificuldades no acesso ao transporte público? Como é a acessibilidade na cidade? Como deveria ser?

Na área rural, quais são as dificuldades?

A localização das escolas e das áreas comerciais está adequada?

Fonte: UNB, 2013.

O processo de avaliação e sistematização da leitura técnica e comunitária deverá ser apresentado por meio de audiências, para o confronto dos pontos divergentes e a construção da convergência de propostas e diretrizes para a elaboração do documento-base. O documento-base subsidiará as propostas, as prioridades, as responsabilidades e os instrumentos para a elaboração do projeto de lei e as formas de implementação das ações propostas.

Para a implementação das propostas sinalizadas no documento-base, é necessário delimitar a área, definir os instrumentos e as formas de aplicação, bem como os recursos previstos.



Não basta apenas selecionar as diretrizes mais adequadas, é preciso regulamentá-las para a aplicação dos instrumentos.

Para a CNM, a integração da leitura técnica e comunitária é essencial. Não é possível definir as áreas e os instrumentos mais adequados sem o diagnóstico prévio.



A CNM alerta os Municípios sobre as principais dificuldades no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor.

Item	O que avaliar
Município/Estado – número da lei e data da aprovação do Plano Diretor	Devem-se informar o Município e o Estado a que pertence, inserir, para avaliação, o número da lei e a data de aprovação do Plano (no caso de Municípios que já possuem Plano Diretor) e o artigo referente aos prazos e eventuais diretrizes de procedimentos e condicionantes para sua revisão ordinária e extraordinária.

Item	O que avaliar
Conhecendo o território municipal	<p>Devem-se atualizar todos os dados socioeconômicos do Município, sobretudo os relativos à dinâmica de crescimento populacional urbano e rural, e as respectivas leis urbanísticas e edilícias básicas, e, se for o caso, realizar os procedimentos necessários para a atualização da legislação urbanística municipal.</p>
Acesso à terra urbanizada	<p>São essenciais a avaliação das políticas urbanas municipais e a efetividade da aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor anterior, para subsidiar a atualização da leitura da cidade e a construção de proposições. Por exemplo, no diagnóstico do Município, devem ser verificadas as seguintes situações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. se foi adequado o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor anterior; 2. a eficiência e a efetividade dos instrumentos de Controle do Uso e Ocupação do Solo e o enfrentamento do grau de irregularidade urbanística e fundiária; 3. a verificação do perímetro urbano e os critérios do parcelamento do solo; 4. os coeficientes de aproveitamento e outros parâmetros e a sua efetividade na gestão das zonas determinadas no Plano Diretor; 5. as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e sua incidência nos programas oficiais da União (PAC e Minha Casa, Minha Vida), do Estado e do Município; 6. avaliação e atualidade do zoneamento com respeito ao acesso à terra urbanizada e à dinâmica territorial; 7. se os instrumentos de política urbana, definidos, estão previstos, como, onde e quando foram executados, e se estes se articulam às demais políticas públicas.

Item	O que avaliar
<p>Acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à Habitação, ao Saneamento Ambiental e ao Transporte</p>	<p>Deve-se avaliar a sua incidência sobre a alocação e a instalação dos serviços, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, principalmente aqueles voltados para o acesso à habitação de interesse social, ao saneamento ambiental (que compreende o abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem) e ao transporte público, mobilidade urbana e acessibilidade. Sendo assim, devem-se verificar, nos itens abaixo, a existência de planos setoriais e sua articulação com o Plano Diretor do Município, no sentido de orientar a sua implementação e o desenvolvimento e ordenamento territorial do Município. Sabe-se que os planos setoriais foram ou estão em fase de implementação e possuem um conteúdo e estratégias mais atualizadas que os Planos Diretores implementados há pelo menos 10 anos. É essencial que no processo de revisão sejam incorporados às diretrizes dos planos setoriais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. o Plano Diretor e a Habitação; 2. o Plano Diretor e o Saneamento Ambiental; 3. o Plano Diretor e a Mobilidade e Transporte; e 4. o Plano Diretor e o Meio Ambiente.
<p>Sistema de Gestão e Participação Democrática</p>	<p>Realizar a avaliação dos mecanismos de participação democrática no processo do planejamento urbano, quais os elementos e os instrumentos presentes nos planos diretores que garantem a participação social no planejamento e gestão das cidades, como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a criação de Conselhos das Cidades e outros mecanismos de participação, tais como conselhos municipais de habitação, meio ambiente; 2. a relação entre as ações do Plano Diretor e o processo orçamentário com incidência no PPA, na LDO e LOA.

Fonte: Schavsberg (2013).

7.3.2 Para quê servem os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários?

O Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para auxiliar os Municípios no desenvolvimento urbano e na implementação das estratégias eleitas como prioridades no processo de revisão do Plano Diretor. A escolha dos mais adequados instrumentos colabora para a execução dos objetivos.

Os instrumentos somente são selecionados após os resultados da sistematização das leituras técnica e comunitária da cidade.

A partir dos problemas identificados, como falta de moradia de interesse social, saneamento precário, má oferta de equipamentos públicos entre outros, deverá ser realizada uma análise dos instrumentos mais adequados para o enfrentamento dos problemas urbanos e rurais.

Existem três categorias de instrumentos: urbanísticos, jurídicos e tributários.

Instrumentos urbanísticos	Instrumentos jurídicos de regularização fundiária	Instrumentos de democratização da gestão urbana
<ul style="list-style-type: none">■ Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios■ IPTU progressivo no tempo■ Desapropriação com pagamentos em títulos■ Consórcio Imobiliário■ Outorga Onerosa do direito de construir■ Transferência do direito de construir■ Operações urbanas consorciadas■ Direito de preempção■ Direito de superfície	<ul style="list-style-type: none">■ Zonas especiais de interesse social■ Usucapião especial de imóvel urbano■ Concessão de uso especial para fins de moradia■ Concessão de direito real de uso	<ul style="list-style-type: none">■ Estudo de impacto de vizinhança■ Conselhos – sistemas de gestão democrática da política urbana

Fonte: Schavsberg (2013).

A CNM abordará os principais instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários.

Os instrumentos parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Peuc), Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU) e desapropriação com pagamentos em títulos são três instrumentos articulados que possibilitam ao Ente municipal implementar estratégias que combatam a especulação imobiliária para melhor ordenar o desenvolvimento urbano local.

Esses instrumentos necessitam de articulação entre eles, ou seja, a implementação de um instrumento sem a regulamentação dos demais torna o planejamento urbano municipal ineficiente.

Não se aplicam o IPTU e a desapropriação com pagamento em títulos, se antes não houve o descumprimento pelo proprietário do Peuc.

A área de Desenvolvimento Territorial da CNM, com base nas pesquisas bibliográficas governamentais e entidades não governamentais, procura explicar a utilidade desses instrumentos. E quais são as ações a serem adotadas pelo Município para a aplicação dos instrumentos?

7.3.3 Parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos (Peuc)

A partir do levantamento técnico, cabe ao Ente municipal verificar a quantidade de imóveis vagos, não utilizados ou subutilizados, e se há a necessidade de regulamentação e aplicação do Peuc.

As situações de imóveis vagos, não utilizados ou subutilizados com infraestrutura em determinadas áreas contribuem para o processo de segregação social. Ou seja, há setores do Município em que os imóveis são precários, desprovidos de infraestrutura urbana, porém com forte densidade populacional; e há outras áreas em que se observam

terrenos bem localizados e dotados de infraestrutura, porém vagos, não utilizados ou subutilizados. Se esta for a situação do seu Município, o instrumento Peuc pode ser viável, já que a aplicação do Peuc tem como objetivo exigir do proprietário do imóvel ou do terreno o parcelamento, a construção e o uso no prazo determinado, para que cumpra a função social.

7.3.4 Como o Município pode aplicar o Peuc?

Para a aplicação do Peuc, após a identificação das áreas e dos tipos de imóveis vagos, não utilizados ou subutilizados, através da leitura técnica, é necessária a sua delimitação, com a elaboração de mapas, para sua sinalização como passíveis de aplicação do Peuc.

Quais são os fatores que determinam que um imóvel é vago, não utilizado ou subutilizado?

A identificação de imóveis vagos, não utilizados ou subutilizados é estabelecida a partir do coeficiente de aproveitamento.

O que é o coeficiente de aproveitamento?

Veja o que diz o art. 28 do Estatuto da Cidade:

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O Plano Diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Fonte: BRASIL (2001).

A definição dos coeficientes de aproveitamento nos Municípios é feita em lei específica ou no próprio Plano Diretor. Logo, não é passível de dizer se um imóvel é vago, não utilizado ou subutilizado com infraestrutura sem os marcos regulatórios da legislação urbanística do Município.

Além da definição dos coeficientes de aproveitamento que caracterizam e identificam os imóveis ou terrenos vagos, não utilizados ou subutilizados, o Plano Diretor ou a lei específica deve apresentar as regras, isto é, as condições previstas para a aplicação do Peuc, os prazos e os procedimentos a serem adotados para que os proprietários sejam notificados da inadequação do seu imóvel ou terreno e atendam às exigências previstas.

O que diz o Estatuto?

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente;

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Fonte: BRASIL (2001).

O prazo de atendimento ao protocolamento do projeto a partir da notificação ao proprietário pode ser maior que o sinalizado no Estatuto da Cidade. Na prática, a legislação urbanística do Município precisa estabelecer o prazo mínimo de acordo com o Estatuto da Cidade, ou seja, no Estatuto está sinalizado no mínimo um ano, logo, o Município não pode estabelecer um prazo mínimo inferior a um ano. Entretanto, o Município possui competência legal para verificar se é preciso ampliar o período do prazo mínimo, se for o caso.

O fato de o Estatuto da Cidade estar sinalizando o prazo mínimo de um ano não significa que todos os Municípios devam adotar como padrão o prazo mínimo de um ano para regulamentação do Peuc.

Fique atento!

O período de um ano é a exigência mínima; porém, cabe ao Município flexibilizar, se for o caso, e não apenas reproduzir as diretrizes sem a adequação à realidade do Município.

Após a prefeitura aprovar o projeto, o proprietário terá no mínimo dois anos para iniciar as obras e atender ao prazo estabelecido para finalização das obras.

Novamente a CNM alerta: o prazo mínimo de dois anos é o que o Estatuto estabelece; porém, cabe ao Município flexibilizar, se for o caso.

Após o prazo estabelecido, se o proprietário não atender às exigências e o terreno permanecer subutilizado, o Município pode estabelecer a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo. A cada ano de não cumprimento que o terreno permaneça ocioso, será aplicado o IPTU progressivo e será elevado no prazo de cinco anos consecutivos.

O que diz o Estatuto?

No art. 7º do Estatuto da Cidade, são apresentadas as condições para a aplicação do IPTU progressivo.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Fonte: BRASIL (2001).

7.3.5 Qual a finalidade de o Ente municipal aplicar o IPTU progressivo?

O Ente municipal poderá aplicar o IPTU progressivo com a finalidade de fazer cumprir a função social da terra, ou seja, o proprietário do imóvel deve utilizar o terreno conforme

a legislação urbanística municipal determina. Com a implementação do IPTU progressivo, o Ente municipal combate a especulação imobiliária e integra as áreas subutilizadas ao planejamento e à dinâmica urbana.

A maior sanção aplicada pelo Ente municipal ao proprietário que não utiliza seu imóvel de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, nas leis específicas, e não cumpra as notificações do Peuc e do IPTU progressivo é a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.



Em que condições o Ente municipal pode aplicar a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública?

O Estatuto da Cidade diz:

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Fonte: Brasil (2001)

Rolnik (2010) faz um alerta para as prefeituras: a prefeitura não precisa ter previamente em caixa os recursos necessários para decretar a utilidade pública ou o interesse social do imóvel. A quitação desses títulos pode ocorrer em até dez anos pela prefeitura, em parcelas iguais (que serão anualmente acrescidas de juros anuais de 6%). O valor do imóvel que deverá ser pago em títulos é aquele mesmo valor utilizado para o cálculo do IPTU.

Esses três instrumentos urbanísticos sinalizados nesta cartilha visam ao combate à especulação imobiliária, e o seu funcionamento pleno depende da integração entre eles e de lei específica ou de instrumentos autoaplicáveis no Plano Diretor.

7.3.6 O que é o consórcio imobiliário?



O instrumento urbanístico consórcio imobiliário não tem caráter punitivo como o IPTU-progressivo. O consórcio imobiliário nada mais é que uma alternativa a ser previs-

ta no Plano Diretor, quando o proprietário não realizar a destinação correta do seu terreno. O Ente municipal pode estabelecer um consórcio com o proprietário para a aplicação do Peuc nos imóveis vagos ou subutilizados.

O que diz o Estatuto da Cidade?

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Fonte: Brasil (2001)

Embora seja previsto no Estatuto da Cidade e sinalizado em vários Planos Diretores, este instrumento não foi regulamentado nos Planos Diretores. Isto é, não foram implementadas as regras para definir: Como? Onde? E em que situação o instrumento será aplicado?

No Brasil, são frágeis as práticas de consórcios imobiliários com a finalidade prevista no Estatuto da Cidade.

A CNM entende que se trata de uma boa prática, haja vista que o Município conduz as estratégias a serem implementadas naqueles imóveis e áreas subutilizadas passíveis de consorciamento, o que pode proporcionar uma produção de habitação de interesse social bem localizada.

Rolnik (2010) faz o seguinte alerta:

A finalidade do instrumento do consórcio é a transferência para o poder público Municipal do imóvel ou terreno cuja titularidade é privada. A partir dessa transferência, o Município passa a ser o responsável pela execução de todas as obras de infraestrutura urbana, como, por exemplo, abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública e o parcelamento, edificação, uso, construção de moradias, se for o caso.

Após a execução de todas as obras sob a responsabilidade do Município, é destinado um percentual de unidades habitacionais ao proprietário no mesmo valor do imóvel antes das benfeitorias, e os demais lotes ou unidades passam a ser do Ente municipal, que terá a competência de destinar o uso dos imóveis para atendimento dos objetivos da política urbana.



A CNM ressalta que é uma boa prática, porém, antes da previsão e da aplicação desse instrumento, o Município deve consultar suas finanças no que tange à execução de todas as infraestruturas a serem realizadas, verificar o impacto da aplicação desse instrumento na política urbana do Município. Uma boa prática precisa estar conectada à função coletiva e às finanças do Município. Não existe boa prática dissociada de um planejamento orçamentário.

- E os outros instrumentos urbanísticos?
- O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir?

A partir da delimitação do coeficiente básico de aproveitamento e do direito máximo de construção nas áreas urbanas, o Ente municipal pode estabelecer a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Na prática, a implementação da OODC significa a permissão autorizada pelo Ente municipal aos proprietários privados ou às grandes empresas para liberação da execução

de obras acima do coeficiente previsto nas áreas delimitadas no Plano Diretor passíveis de aplicação de OODC.

Quando o Município define o coeficiente básico de aproveitamento, significa que o poder público municipal está regulamentando as permissões máximas do proprietário para a construção naquela área e, também, está assegurando o interesse da política urbana em detrimento dos interesses individuais ou privados.

O proprietário ou agente privado que necessite construir acima do coeficiente básico deve compreender que ele não está autorizado, a menos que estejam previstas no Plano Diretor a regulamentação das áreas urbanas e as condições de aplicação da OODC.

A CNM alerta que a previsão e a aplicação da OODC não são obrigatórias para o Município. No processo de revisão do Plano Diretor, cabe à equipe técnica verificar a dinâmica urbana municipal e como este instrumento poderá ser previsto. Caso exista a necessidade de incorporação do instrumento no Plano Diretor, deverão ser delimitadas as áreas passíveis de aplicação da OODC, ou seja, não basta dizer que no Plano Diretor existe o instrumento. É preciso delimitar as áreas e definir as regras.

Elementos importantes para a regulamentação da OODC na revisão no Plano Diretor:

- Fixação do coeficiente de aproveitamento básico e de limites máximos;
- Definição das áreas de incidência do instrumento;
- Natureza da contrapartida;
- Fórmula de cálculo da contrapartida;
- Destinação dos recursos auferidos.

Fonte: FURTADO et al. (2012).

A aplicação da Outorga Onerosa pressupõe uma contrapartida do proprietário ou do agente privado para o Ente municipal.

A contrapartida, necessariamente, não precisa ser em dinheiro. Há outras formas, como a prestação de serviço, a contrapartida de outro terreno, a construção de obras que beneficiem a população.

Mas, se a contrapartida for em dinheiro, cabe ao Ente municipal alocar o dinheiro advindo das contrapartidas da ODCC no Fundo de Desenvolvimento Urbano ou de Habitação Municipal, para a aplicação em projetos de desenvolvimento que beneficiem a população de baixa renda.

Para mais detalhes sobre as orientações do cálculo e as contrapartidas para a aplicação da Outorga Onerosa, consultar o documento “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, na seção leituras recomendadas pela CNM, nesta cartilha.

7.3.7 Direito de preempção

Este instrumento garante a preferência ao Ente municipal para a aquisição de determinado imóvel mediante compra.

O Ente municipal terá preferência na aquisição de imóveis ou terrenos quando estes estiverem localizados nas áreas delimitadas no Plano Diretor para a execução da política urbana de acordo com as diretrizes do art. 26:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Fonte: Brasil (2001)

Para o Ente municipal ter preferência na aquisição de imóveis e terrenos, além de atender às exigências do art. 26, é necessária a delimitação das áreas em mapas no Plano Diretor, passíveis de aplicação do instrumento.



A partir do levantamento técnico, o Ente municipal, para melhor ordenar o seu território, poderá delimitar as áreas em situação de ocupação irregular em terrenos privados, verificar a titularidade das áreas e, se for o caso, delimitá-las como passíveis de aplicação do instrumento.

7.3.8 E as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)?

Um dos instrumentos prioritários na elaboração ou revisão do Plano Diretor são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou as Áreas de Especial Interesse Social (Aeis). As Zeis são um tipo de instrumento urbanístico que possibilita a delimitação das áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda. A partir do momento em que essas áreas são delimitadas como Zeis, o processo de regularização fundiária

para garantia legal da moradia à população de baixa renda que já está instalada nas áreas ganha agilidade.

A CNM alerta: a delimitação de áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda, como Zeis, somente deve ser realizada se não acarretar riscos ambientais e sociais para a população, como, por exemplo, áreas de encostas com suscetibilidade a graves deslizamentos.

Outro tipo de delimitação de Zeis diz respeito às áreas vazias ou subutilizadas com boa infraestrutura urbana. A delimitação dessas áreas como Zeis visa a assegurar o direito à moradia para a população de baixa renda.

O processo de delimitação das áreas como Zeis precisa estar regulamentado no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

Atenção: não adianta o Município apenas regulamentar as áreas já ocupadas como Zeis. É preciso que o Plano Diretor faça uma previsão das áreas vazias ou subutilizadas com boa localização passíveis de serem utilizadas para a implantação de moradia popular.

Portanto, o processo de delimitação das áreas como Zeis precisa equacionar Zeis ocupadas passíveis de processo de regularização fundiária e Zeis vazias com previsão de construção de moradia popular. Essas categorias de Zeis devem ser delimitadas no mapa do Município, com definições do tamanho de lote, quantidade máxima de unidades habitacionais a serem construídas, o perfil da população de baixa renda.

Não basta apenas dizer que no Município existem áreas delimitadas como Zeis. É preciso especificar os parâmetros urbanísticos, o perfil da população a quem a área deverá atender. Ou seja, é necessária a definição das regras.

Se no Plano Diretor foram apenas delimitadas as áreas, sem definição de regras, será necessária a aprovação de lei municipal. Para isso, deverá haver a participação da população durante o processo de instituição das diretrizes.

A CNM recomenda, no processo de revisão do Plano Diretor, além da previsão da ampliação de Zeis vazias, a definição das regras.

Não deixe para depois a implementação das regras!

No momento em que o Município delimitar as áreas vazias ou subutilizadas com boa infraestrutura urbana como Zeis, ele estará gerenciando melhor as suas contrapartidas e a gestão urbana dos programas habitacionais.

Fique atento!

Como o Município deve utilizar as Zeis?

Plano Diretor sem incorporação de Zeis	Plano Diretor com Zeis incorporadas
Realizar um levantamento dos vazios existentes no Município	Verificar a demarcação das Zeis nos mapas
Identificar as condições de habitabilidade dos vazios urbanos passíveis para implementação de moradia popular	Verificar se há descrição dos perímetros das Zeis (exemplo: Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal – Luos)
Estabelecer os critérios com participação da sociedade para demarcar os vazios como Zeis	Verificar a regulamentação das Zeis, as regras de perfil da população, a quantidade de unidades, o tamanho dos lotes
Elaborar Projeto de Lei com mapa anexo delimitando a localização das Zeis	
Aprovar a lei das Zeis na Câmara Municipal	

Fonte: Schvasberg (2013)

7.4 ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI

O Plano Diretor apenas se torna lei após a aprovação na Câmara Municipal. Para submetê-lo à aprovação, é necessária a formulação de um Projeto de Lei adequado à técnica legislativa.

A técnica legislativa, de acordo com Geny (2008), é o conjunto de preceitos que têm como finalidade a adaptação da lei escrita à sua finalidade específica, que é a direção das ações humanas.

Para a CNM, é essencial a clareza no uso da linguagem sobre as diretrizes e a aplicação dos objetivos e os instrumentos urbanísticos. O uso incorreto da linguagem na elaboração do Projeto de lei poderá trazer consequências graves ao entendimento e à aplicação dos instrumentos.

Também é essencial o uso da linguagem clara, concisa e acessível à população. O uso da linguagem estritamente técnica dificulta a compreensão do Plano Diretor.

A minuta do projeto de lei deve ser elaborada seguindo as diretrizes e as estratégias definidas no documento-base.

A CNM sinaliza que não existe um modelo de minuta de projeto de lei a ser seguido pelo Ente municipal. A estrutura do projeto de lei deve ser adequada à realidade de cada Município.

No entanto, é essencial que existam coerência e encadeamento das propostas a serem inseridas.

7.5 DEBATE E APROVAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL

Após a elaboração da Minuta de Projeto de Lei, é obrigatória a convocação de audiências públicas para os ajustes finais.

Após as audiências, a minuta de projeto de lei deve ser submetida à Câmara Municipal com a assinatura do chefe do Executivo para a discussão, adequação e aprovação do projeto de lei.

Na tramitação do projeto na Câmara Municipal, se for o caso de alteração, é recomendável o acompanhamento do Poder Legislativo, a fim de que sejam asseguradas a convocação e a realização das audiências públicas para que a sociedade participe dessa etapa.

As audiências públicas não têm o caráter de informar à população acerca das alterações. É preciso debatê-las, pactuá-las com a sociedade.

A aprovação da minuta de projeto de lei requer conhecimento técnico em direito urbanístico e planejamento urbano. Para tanto, a CNM sugere que a análise a ser realizada pela Câmara Municipal seja acompanhada pelo grupo que elaborou o projeto de Lei para esclarecimentos e por convidados com conhecimento técnico, para que as alterações estejam alinhadas às propostas pactuadas pela sociedade.

O regime de tramitação de votação e aprovação do Projeto de Lei na Câmara Municipal varia de Município para Município em decorrência das diretrizes de cada Lei Orgânica Municipal. Ao longo de toda a tramitação, é necessária a divulgação para a sociedade.

Com a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, caberá ao prefeito a aprovação, a assinatura e a publicação da lei que rege o Plano Diretor.

O prefeito tem papel fundamental na sanção do Plano Diretor.

É permitido ao prefeito vetar emendas.

Para a CNM, o prefeito precisa ter clareza e auxílio dos gestores ao proceder qualquer veto ao projeto de lei que foi aprovado na Câmara Municipal com ampla participação democrática.

Se houver veto do prefeito e discordância, a Câmara Municipal tem competência de derrubar o veto em votação com representação favorável à derrubada do veto com participação de 2/3 de vereadores.

Cepam, 2005, com adaptações

7.6 GESTÃO E MONITORAMENTO

O Plano Diretor envolve um planejamento em longo prazo e, portanto, devem ser previstas as fontes de recursos para a implementação das ações sinalizadas no Plano Diretor para a implementação dos instrumentos urbanísticos com os prazos previstos.



Sem a previsão de fontes orçamentárias e monitoramento das ações previstas, o Plano Diretor se torna ineficiente.

As diretrizes que constam do Plano Diretor devem orientar os investimentos e as diretrizes do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem essa integração, não existe previsão orçamentária para a implementação das ações sinalizadas no Plano Diretor.

Já em relação ao monitoramento, devem ser previstas no Plano Diretor instâncias compartilhadas de representação da sociedade civil ao longo da execução das diretrizes do Plano Diretor. São formas de representação os Conselhos Municipais das Cidades e as Conferências das Cidades.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta cartilha teve como objetivo orientar os Municípios no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor.

Esse processo é permeado por várias etapas e requer um planejamento antecipado, fontes orçamentárias, conhecimento técnico e mobilização da sociedade civil.

Para a CNM, o planejamento para realizar a elaboração ou a revisão do Plano Diretor é essencial para que as diretrizes aprovadas em lei sejam de fato implementadas.

Por fim, a elaboração ou a revisão de planos diretores feitos de forma rápida apenas oneram os gastos municipais e não incorporam fontes orçamentárias e prazos para a execução das diretrizes pactuadas pela sociedade.

Mãos à obra!

9. LEITURAS RECOMENDADAS

CARVALHO, Celso S. (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: «<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/8c6566990fb77e9a2177cb98fdb1989.pdf>».

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; ALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

PINHEIRO, Otilie Macedo et al. *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Coordenação de Celso Santos Carvalho, Denise Gouvêa e Renato Balbim. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

10. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Lei 10.257. Presidência da República, 2001.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Coordenação-geral de Raquel Rolnik, Benny Schvasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Ministério das Cidades. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida?* Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Organização de Raquel Rolnik, Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CNM. *Metodologia para Elaboração de Plano Diretor Participativo*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2005.

CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Plano Diretor passo a passo*. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005, 208 p.

_____. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Planejamento orçamentário municipal: o PPA, a LDO e a LOA em perguntas e respostas*. Organizado por Áquilas Mendes et al. São Paulo, 2006. 28 p.

DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho et al. *Planos Diretores na Amazônia: participar é um direito*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, 40 p.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. 3ª ed. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. *O negócio é participar: a importância do Plano Diretor para o desenvolvimento municipal*. Brasília: CNM, Sebrae, 2006.

SCHVASBERG, Benny. Plano Diretor. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Curso Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade*, Brasília, 2013. Disponível em: «www.capacidades.gov.br». Acesso em: 17 maio 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/CET. *Revisão, complementação e atualização do Plano Diretor e de Ordenamento Territorial de Pirenópolis*. Brasília, 2011. Disponível em: «<http://www.cet.unb.br/pdpirenopolis>». Acesso em: 12 maio 2013.

Sites consultados

BRASIL, Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br, 2013.

CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal: www.cepam.sp.gov.br.



Veja mais publicações na biblioteca do Portal CNM:

www.cnm.org.br