

Os desafios do Ente municipal
para atender às exigências do

Estatuto da Metrópole



Os desafios do Ente municipal
para atender às exigências do

Estatuto da Metrópole



CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Textos

Karla Christina Batista de França

Supervisão Técnica

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de texto

Allan Moraes

Ilustrações

João Lúcio Dreyer Lomanaco

Diagramação

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Os desafios do Ente municipal para atender às exigências do Estatuto da Metrópole – Brasília: CNM, 2016.

28 páginas.
ISBN 978-85-8418-044-8

Plano Diretor. Estatuto da Cidade. Estatuto da Metrópole. I. Título



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

Carta do Presidente



Prezado(a) gestor(a) municipal,

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta esta publicação com o objetivo de informar os prefeitos e os gestores que atuam nas secretarias de Planejamento Urbano sobre a importância do Plano Diretor, da aplicação dos instrumentos urbanos, dos prazos de revisão e da adequação do Plano Diretor à nova legislação urbana, isto é, o Estatuto da Metrópole.

A Lei 13.089/2015 dispõe sobre o Estatuto da Metrópole e trouxe alterações ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001. Em linhas gerais, o Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

Portanto, a sua implementação requer atenção e participação ativa do poder público municipal para que as ações estabelecidas de forma interfederativas estejam adequadas aos anseios locais e metropolitanos sem interferir na autonomia dos Municípios, esta assegurada pela Constituição Federal de 1988.

Na realização da *XVIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, realizada no ano de 2015, a CNM lançou a publicação *Planos Diretores para Municípios de pequeno porte* (disponível no portal da CNM: <http://www.cnm.org.br/biblioteca/>), com a finalidade de orientar o Ente municipal sobre a importância do Plano Diretor e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para o planejamento e o ordenamento do uso

do solo em prol do desenvolvimento local. Em especial, abordaram-se as dificuldades técnicas relativas ao planejamento urbano e os instrumentos urbanos mais adequados para o enfrentamento dos problemas urbanos em pequenos Municípios.

Assim, no crescente das orientações aos gestores, neste ano de 2016, a CNM aprofunda o debate acerca do planejamento urbano com foco no ordenamento territorial à luz do Estatuto da Cidade, com especial atenção às novas exigências trazidas pelo Estatuto da Metrópole.

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Sumário

Carta do Presidente	5
1. O estatuto da cidade e a obrigatoriedade da elaboração e revisão do plano diretor pelos Municípios	8
1.1 Conteúdo mínimo para a elaboração do Plano Diretor	10
1.2 Revisão do Plano Diretor	10
2. O que é o Estatuto da Metrópole	13
2.1 Estrutura mínima	14
2.2 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	18
2.3 Prazos e Sanções.....	20
3. Recomendações municipalistas	21
Bibliografia	25

1. O estatuto da cidade e a obrigatoriedade da elaboração e revisão do plano diretor pelos Municípios

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para combater a especulação imobiliária, para 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 nos Municípios.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) dispõe, em seu art. 41, sobre 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.

IMPORTANTE!

Nem todos os instrumentos que constam na Lei 10.257/2001 devem figurar nos Planos Diretores se não atenderem à realidade local.

Cabe ao Município e à sociedade civil selecionar os instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos mais adequados a serem incorporados ao Plano Diretor, considerando o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

O importante papel do(a) prefeito(a)



É papel do(a) prefeito(a) iniciar o processo de revisão do Plano Diretor. Cabe aos Poderes Legislativo e Executivo municipais a obrigação convocar audiências públicas com os vários segmentos da comunidade, bem como a garantia do acesso público a qualquer documento e informação, além da publicação de todas as etapas de elaboração e revisão do Plano Diretor.

A elaboração e a revisão do Plano Diretor são feitas de forma articulada com a equipe técnica e política da prefeitura, da Câmara de Vereadores e da sociedade civil.

O Plano Diretor é construído de forma participativa.

1.1 Conteúdo mínimo para a elaboração do Plano Diretor



Para elaboração e revisão do Plano Diretor, foi regulamentado um conteúdo mínimo conforme disposto no art. 42 da Lei 10.257/2001 e especificado por meio da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades.

Para informações sobre as resoluções que dispõem sobre o conteúdo mínimo e a participação dos cidadãos, acesse o site do Ministério das Cidades.

1.2 Revisão do Plano Diretor

A CNM tem se empenhado para que o governo federal e os Estados assumam suas responsabilidades na instituição de ações contínuas de financiamento e fortalecimento das capacidades estruturais, financeiras e técnicas para instrumentalizar o Ente municipal no atendimento às obrigаторiedades de elaboração e revisão do Plano Diretor.

Para a CNM, urge que o governo federal e os Estados assumam suas corresponsabilidades no financiamento e na adoção de ferramentas que visem ao fortalecimento das capacidades técnicas de todos os Municípios para que estes possam elaborar Planos Diretores exequíveis para uma boa gestão urbana e coesos com a diversidade urbana local.



Quais os procedimentos que os Municípios deverão adotar 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(a) prefeito(a) 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.

Considerando o art. 40 da Lei 10.257/2001, a revisão do Plano Diretor deverá ser feita, pelo menos, a cada dez anos, a partir da aprovação da lei municipal que instituiu o Plano Diretor.



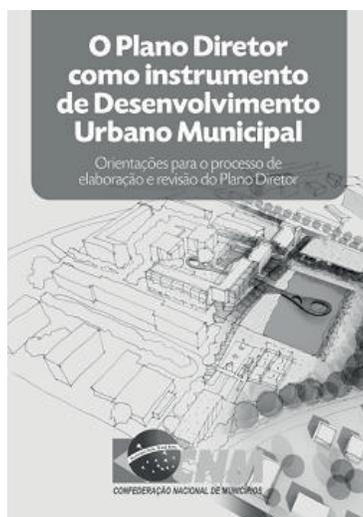
Confira a data de revisão do seu plano. Veja se não está na hora de revisá-lo!



A Confederação Nacional de Municípios (CNM) possui uma série de publicações sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade que são importantes no processo de seleção, regulamentação e implementação pelos Municípios.

A implementação dos instrumentos está diretamente vinculada à atuação do poder público municipal com participação da sociedade e às diretrizes estabelecidas no conteúdo mínimo da legislação nacional.

Para saber mais sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, acesse as publicações desenvolvidas pela CNM em: <http://www.cnm.org.br/biblioteca>.



2. O que é o Estatuto da Metrópole

A Lei 13.089, sancionada em 13 de janeiro de 2015 pela Presidência da República, instituiu o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas.

Ademais, o Estatuto da Metrópole estabelece normas gerais para a estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas, assegura a participa o de representantes da sociedade civil em todas as etapas e estabelece uma série de instrumentos urbanos integrados que podem ser utilizados pelos Estados e Municípios na defini o e operacionaliza o das estratégias para o estabelecimento de a es cooperadas e integradas.

O texto do art. 25,   3 , da Constitui o Federal, diz:



[...] Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988)

Agora sabe-se que cabe aos Estados a institui o de Regiões Metropolitanas (RMs) e aglomera es urbanas. Sabe-se também que a institui o das RMs deve ter como prioridade a coopera o entre o Estado, os Municípios e a União para aprimorar o planejamento, a gestão, a presta o e o monitoramento das fun es públicas de interesse comum.

Assim, fica clara a necessidade de que os serviços urbanos devem ser planejados e geridos de forma cooperada, uma vez que seu alcance traz impactos na estrutura de toda região metropolitana.

A lei do Estatuto da Metrópole definiu o conceito de **função pública de interesse comum** como “a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.



É importante destacar que os serviços definidos como funções públicas de interesse comum deverão ter seu planejamento, gestão e financiamento geridos na escala metropolitana de forma colegiada e reconhecidos pela lei que instituir a região metropolitana. Logo, não caberão aos Estados a titularidade do serviço e a imposição de suas decisões à revelia dos Municípios.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu uma série de requisitos obrigatórios básicos para o fortalecimento do exercício da gestão cooperada.

2.1 Estrutura mínima

Considerando o texto do Estatuto da Metrópole, deverão ser adotados critérios mínimos para a instituição ou adequação das regiões metropolitanas.

A inserção de critérios técnicos na lei vislumbra amenizar o acelerado processo de criação de regiões metropolitanas descontextualizadas da dinâmica metropolitana.

Para o Estatuto da Metrópole, toda região metropolitana deverá ser constituída de uma área que contenha uma metrópole.

Pelo art. 2 , inciso V, da Lei, entende-se **por metrópole** “o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

De acordo com o texto legislativo, uma região metropolitana deve incorporar uma metrópole definida conforme os critérios técnicos estabelecidos pelo IBGE.



O estudo do REGIC/IBGE (2008) discrimina capitais regionais em diversas categorias. Contudo, a Lei do Estatuto da Metrópole não definiu os tipos de categorias das capitais regionais para a inser o de Municípios em uma região metropolitana, aglomera o urbana ou microrregião, assim como não estabeleceu os critérios que diferenciam os referidos recortes para a elabora o das políticas públicas específicas que incidirão nestes territórios (/MCIDADES/ONU/HABITAT, 2015).



Assim, a CNM alerta que a falta de clareza do texto da lei, quanto à caracterização das capitais que exercem influência regional, pode trazer inúmeras dificuldades aos Estados e Municípios na criação e adequação das respectivas legislações.

Logo, existe a necessidade de normativos que esclareçam as categorias aptas a serem consideradas no Estatuto da Metrópole.

A CNM destaca que o Estatuto da Metrópole estabeleceu um rol de dispositivos mínimos obrigatórios para o exercício da gestão inter-federativa.

Vejamos quais são eles!

- **Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual da Região Metropolitana**, considerando os critérios estabelecidos na lei federal;

- **Estrutura básica de governança interfederativa própria**
 - instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos Entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
 - instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
 - organização pública com funções técnico-consultivas; e
 - sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.
- Instrumentos de desenvolvimento urbano integrado.

A lei federal estabeleceu 10 instrumentos urbanos integrados, quais sejam:

- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI);
- planos setoriais interfederativos;
- fundos públicos;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001;
- consórcios públicos, observada a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005;
- convênios de cooperação;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas interfederativas.

2.2 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

A CNM chama a atenção para o instrumento de desenvolvimento integrado – o **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** –, uma vez que a lei federal aprofundou diretrizes mínimas obrigatórias e prazos para a instituição do PDUI.



Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI

O PDUI é um plano que deverá conter as diretrizes de planejamento, gestão e implementação das ações para a região metropolitana ou da aglomeração urbana, de modo a considerar as áreas urbanas e rurais dos Municípios que compõem a unidade territorial urbana.

O art. 12 do Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes básicas e obrigatórias para a elaboração do PDUI.

Vejamos quais são elas!

- diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.



A elaboração do PDUI não exige nenhum Município de elaborar e revisar o seu Plano Diretor.

Os Municípios deverão adequar o Plano Diretor ao PDUI.

2.3 Prazos e Sanções

Prazos

O Estatuto da Metrópole estabeleceu prazos distintos para a aprovação do PDUI:



Janeiro 2018						
Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado	Domingo
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

- para as regiões metropolitanas existentes que devem adequar-se à nova legislação, o prazo para aprovação do PDUI é até **13/1/2018**;
- para as novas regiões metropolitanas que forem institucionalizadas, o PDUI deverá ser aprovado em três anos a partir da data da instituição da região metropolitana.

Sanções



O descumprimento dos dispositivos da lei prevê sanção de improbidade administrativa aos governadores e agentes públicos.

Ainda estabelece improbidade aos prefeitos que não adequem seus planos diretores municipais ao PDUI.

3. Recomendações municipalistas

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem alertado que a Lei do Estatuto da Metrópole cria mais atribuições e responsabilidades ao Ente municipal sem indicar a fonte de financiamento por esse motivo.

A Entidade manifesta sua preocupação nas instâncias governamentais em relação à:

- 1) falta de apoio técnico;
- 2) falta de participação financeira da União e Estados para a implementação da nova legislação; e
- 3) ausência de instâncias de mediação de conflitos, o que poderá provocar uma crescente judicialização de conflitos interfederativos, entre Estados e Municípios.

A CNM destaca que o vácuo na legislação sem a definição de fonte contínua de recursos da União no que tange às formas de financiamento para a implementação da legislação em um cenário de crise financeira nos Estados e Municípios agravará ainda mais a situação.

Ademais, não existe qualquer definição de fonte ou programa federal ou estadual de apoio técnico e financeiro para os Municípios adequarem sua legislação que trata de ordenamento urbano e das estratégias de desenvolvimento territorial ao Estatuto da Metrópole, como programas técnicos e de apoio financeiro à revisão e adequação dos planos diretores locais.

Ao mesmo tempo, a Confederação chama a atenção para o fato de que não houve qualquer adequação das políticas setoriais federais

urbanas de adoção de estratégias integradas de forma a promover a articulação interfederativa das políticas urbanas. Ou seja, a própria União não se comprometeu em integrar suas políticas setoriais no sentido de promover mecanismos técnicos e financeiros visando ao enfrentamento dos problemas urbanos em territórios metropolitanos de forma interfederativa.

A CNM destaca a importância de fortalecer e disseminar as práticas intermunicipais, uma vez que no âmbito do direito brasileiro, com as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, as competências municipais não serão transferidas para o Estado, que é o Ente responsável pela instituição da região metropolitana.

Sobre o tema escreveram Santos e Ribeiro (2015, p. 260):

As competências, portanto, continuam com os respectivos Entes federados – até porque a lei complementar estadual não pode alterar o sistema de repartição de competências que a Constituição criou –, mas o seu exercício será realizado no âmbito da intermunicipalidade, de forma colegiada.

Corroborando as reflexões dos autores, faz-se importante lembrar que, constitucionalmente, os Municípios possuem competências complexas e estas não podem ser transferidas a outro Ente. Portanto, o Município tem assegurado o dever constitucional de exercê-las e, em regimes cooperados especiais, o princípio da autonomia é assegurado.

Nesse sentido, a CNM defende que as estratégias de implementação do Estatuto da Metrópole se concretizem em um ambiente de solidariedade entre os Entes e que a União assuma as suas responsabilidades em integrar programas e políticas que fomentem o desenvolvimento cooperado e fortaleçam sobretudo a capacidade institucional do Ente municipal no que tange às ações de desenvolvimento urbano.

A ausência de programas federais e estaduais reflete nas dificul-

dades da implementação do Estatuto da Metrópole, seja pelo histórico nacional de ausência de políticas e de práticas cooperadas na esfera do desenvolvimento urbano, seja nas ações fragmentadas que em muito contrib iram para o atual cenário caótico que enfrentam os Municípios inseridos em dinâmicas metropolitanas complexas.

Ademais, fatores como o cenário de agravamento da crise econ mica, a falta de recursos aportados pela União para a promo o de capacita o técnica aos governos locais, assim como a deflagra o do processo eleitoral no ano de 2016 e a posse dos novos agentes políticos em janeiro de 2017 não estão sendo devidamente considerados nos espaços de debates institucionais.

Os debates que procuram aperfeiçoar a legisla o no que se refere aos aspectos técnicos visando melhor dirimir os pontos problemáticos, em especial, quanto   elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), revelam-se preocupantes quando desconsideram a questão do financiamento.

Do ponto de vista técnico e político, o cronograma a ser seguido para a elabora o e a adequa o das regiões metropolitanas ao normativo do Estatuto da Metrópole exige, necessariamente, estratégias na escala local, desde ações de planejamento, gestão e monitoramento.

Somente ao apropriar-se das interfaces do território local e da questão metropolitana, os governos locais ter o melhor capacidade de integrar, de forma protagonista, o projeto de elabora o e aprova o das estruturas de governança da região metropolitana para que se revele democrático quanto ao poder de decisão entre o Estado e a diversidade das estruturas política e institucional dos Municípios que integram o recorte espacial.

Portanto, a execu o das ações no prazo estipulado pela lei   inexecuível para a diversidade institucional e técnica dos Estados e Municípios. E isso tem demandado interven es da CNM na revoga o dos

prazos para que estes estejam adequados e sejam integrados às ações de mobilização, aos programas de capacitação técnica e aporte financeiro para a execução das estratégias necessárias ao cumprimento da lei.

Para a CNM, os caminhos viáveis para um desenvolvimento “de dentro para fora” consistem em lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e contribuir para o enfrentamento dos problemas metropolitanos a partir do fortalecimento dos arranjos intermunicipais com soluções políticas e técnicas que aperfeiçoem a gestão e a qualidade de vida da população.

Bibliografia

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 11 jul. 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. ONU-Habitat. Relatório Planejamento urbano e gestão territorial em Regiões Metropolitanas: subsídios para a elaboração da política brasileira de governança metropolitana. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

_____. Presidência da República. Lei 10.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 13 jan. 2015.

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

CNM – Confederação Nacional de Municípios. O Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. Brasília: CNM, 2013. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/1600>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Planos Diretores para Municípios de pequeno porte. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/2134>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SANTOS, M. O.; RIBEIRO, W. A intermunicipalidade e as Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro. III Revista Jurídica CNM, Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2015.



Sede

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Nova Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM