



TEMAS IMPRESCINDÍVEIS PARA A

# REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES



**MPRS**

Ministério Público  
do Rio Grande do Sul

## COORDENAÇÃO GERAL E REVISÃO DE CONTEÚDO:

DÉBORA MENEGAT

Promotora de Justiça Coordenadora do Centro de Apoio Operacional  
da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

## EQUIPE DE ELABORAÇÃO E COLABORADORES:

### I - MP/RS - CAOURB

DÉBORA MENEGAT, PROMOTORA DE JUSTIÇA COORDENADORA  
FERNANDA MACHADO OLIVEIRA, ASSESSORA JURÍDICA  
MANOELA CASTRO DINIZ TARRAGÔ, ASSESSORA JURÍDICA  
ANELISE NARDI HÜFFNER, ENGENHEIRA AMBIENTAL  
ANDRÉ HUYER, ARQUITETO E URBANISTA,  
EDNA KLEINERT, ASSESSORA ADMINISTRATIVA  
PAOLA DA ROSA FILANDRO, ESTAGIÁRIA

### II - DEMAIS INTEGRANTES:

ELENIS CORREA, TCE-RS  
HERMES PURICELLI E JOAQUIM HAAS, CAU- RS  
ROBERSON JEAN CARDOSO, FAMURS  
LIVIA PICCININI, UFRGS/PROPUR  
MARIA TEREZA FORTINI ALBANO, IAB-RS  
MARCELO LANDVOLGT LORENZI, OAB-RS  
DEYVID MONTEIRO E GILDA JOBIM, METROPLAN  
CREA-RS

---

TELEFONES: (051) 3295. 1177  
EMAIL: CAOURB@MPRS.MP.BR

---

## IMAGENS

ANDRÉ HUYER

## CAPA E DIAGRAMAÇÃO

ASSESSORIA DE IMAGEM INSTITUCIONAL MPRS

## PARTE I ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

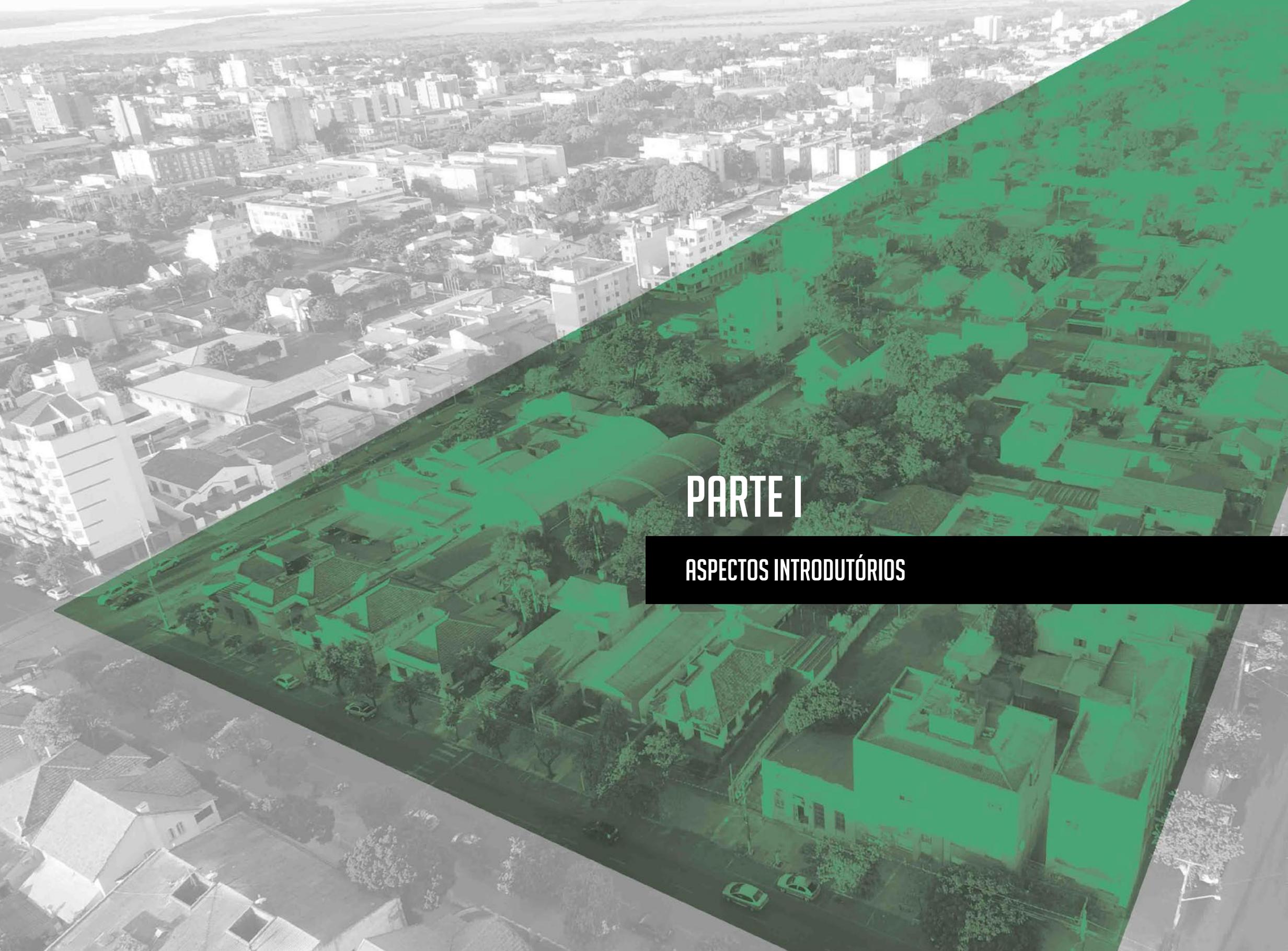
- 5 APRESENTAÇÃO
- 7 ASPECTOS LEGAIS
- 11 O QUE É O PLANO DIRETOR?
- 12 O QUE É A GESTÃO DEMOCRÁTICA?

## PARTE II INSTRUMENTOS QUE DEVEM SER REGULADOS NO PLANO DIRETOR

- 22 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
  - PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS ..... 22
  - IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO ..... 23
  - DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO MEDIANTE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA ..... 23
  - DIREITO DE PREEMPÇÃO ..... 24
  - OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ..... 25
  - TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR ..... 26
  - OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ..... 26
- 28 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
  - ZEIS ..... 28
  - USUCAPIÃO ESPECIAL DO IMÓVEL URBANO ..... 30
  - CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA - CUEM ..... 31
  - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - CDUR ..... 31
- 32 EIV

## PARTE III TEMAS SELECIONADOS

- 35 CONFLITOS MAIS FREQUENTES NAS CIDADES
  - INSTITUTO DO ABANDONO ..... 35
  - CONFLITOS DE USO E MISCIGENAÇÃO ..... 36
  - DEGRADAÇÃO DE ÁREAS URBANIZADAS ..... 37
  - CIDADE COMPACTA ..... 38
- 40 TEMAS ESPECÍFICOS
  - PATRIMÔNIO CULTURAL ..... 40
  - REGIÕES METROPOLITANAS ..... 41
  - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA ..... 43
- 45 INTERFACES COM POLÍTICAS SETORIAIS
  - MOBILIDADE URBANA E ACESSIBILIDADE ..... 45
  - SANEAMENTO ..... 48
  - POLÍTICA DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HIDRÍCOS ..... 49
  - POLÍTICA HABITACIONAL ..... 51
  - ÁREAS DE RISCO E DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL ..... 52
- 55 REFERÊNCIAS



# PARTE I

## ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A partir da década de 1950 o Brasil viu florescer um rápido crescimento de suas cidades, de modo que, hoje, mais de 84% da população brasileira concentra-se nos centros urbanos (Censo, 2010). Facilmente se percebe que este crescimento não veio seguido de uma visão estratégica de planejamento urbano, o que, aliado a fatores políticos e econômicos, determinou um formato de cidades sem equidade e sustentabilidade, conformado pela expansão desenfreada, pela falta de uma política habitacional e de desenvolvimento urbano que conduzisse à produção de moradias para população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura e serviços, pela absoluta ênfase no transporte individual motorizado e pela corrente intervenção nas características naturais do território. Como consequência, os espaços urbanos precarizam-se, sentindo-se seus efeitos, desde os centros maiores até os pequenos, de muitas formas, sendo as mais lamentadas pela sociedade a falta de segurança e de serviços básicos.

Por comando constitucional, o Município é quem tem a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano, promovendo o adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e do controle dos usos, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, CF/88).

O principal instrumento de planejamento da política

de desenvolvimento urbano e de expansão urbana é o PLANO DIRETOR, artigo 182, §1º, da CF/88, obrigatório para Municípios acima de 20 mil habitantes<sup>1</sup> e/ou inseridos no rol do art. 41 da Lei 10.257/01.

Ao Plano Diretor, em atenção aos primados democráticos e de justiça social, é incumbida a tarefa de estabelecer normas de interesse público, de acordo com as diretrizes da política urbana, cujo objetivo é de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, nas dimensões dos direitos sociais a habitar, circular, trabalhar e de lazer, e estabelecer os critérios e normas condicionadoras para o exercício da função social da propriedade.

O planejamento urbano é um processo que, com a participação efetiva da população, propicia impactos positivos na qualidade de vida urbana, contribuindo para a melhora de índices de saúde, educação, geração de emprego e renda, além de ser poderosa ferramenta para fazer frente à violência urbana.

Não é por outro motivo que a Constituição Federal dá ao planejamento urbano extrema importância, apesar de, no país, ainda não ser bem compreendido, nem praticado. Na contemporaneidade, ademais, postula-se cada vez mais uma maior efetividade das políticas públicas urbanas, que devem ser compatibilizadas no plano diretor, a exemplo da mobilidade

---

<sup>1</sup>Conforme artigo 182, §1º, da CF/88.

urbana sustentável, habitação de interesse social, universalização do acesso ao saneamento básico, dentre outras. O Plano Diretor é, portanto, o elemento central para o enfrentamento dos problemas urbanos, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para melhorias nas condições de vida urbana.

Sem descuidar da sua implantação, o grande e não tão novo desafio dos Planos Diretores está em ser elaborado com atenção às diretrizes da política urbana e com a efetiva participação da população, conferindo-lhes legitimidade, consolidando-se uma gestão democrática. Conhecer e discutir a realidade, com a participação dos habitantes na condução do destino da cidade, para poder operá-la.

Outra dificuldade que se coloca é a orçamentária, exigindo uma maior eficiência na gestão pública. O Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 - disponibiliza aos Municípios diversos instrumentos de gestão urbana, que devem ser disciplinados e aproveitados em benefício da população local para melhorar as condições de vida das nossas cidades e evitar a degradação urbana. Urge que os instrumentos disponíveis para seu alcance

sejam utilizados com finalidade pública.

A perspectiva atual é de revisão dos Planos Diretores para uma boa parte de Municípios. O momento, portanto, é o propício para revitalizar conceitos, reaproximar-se das diretrizes da política urbana, fortalecer institutos democráticos, revisando e revendo prioridades e os rumos das cidades.

A proposta da presente cartilha, nesse contexto, advém de um esforço de diversas instituições – MPRS, TCE, FAMURS, CAURS, CREA-RS, UFRGS-PROPUR, IAB-RS, OAB-RS e METROPLAN - que comungam da atenção e preocupação quanto à adequada formulação e execução da política urbana. Elaborada de forma colaborativa e aberta, podendo ser complementada e periodicamente atualizada, o intuito é, quando da formulação e revisão dos Planos Diretores, servir como ferramenta indicativa dos problemas mais recorrentes nas cidades, que merecem ser superados, reforçando a atenção a gestores, legislativos e sociedade em geral, para avanços necessários, em processos, conteúdos mínimos e instrumentos da política urbana que não podem ser preteridos na sua elaboração.

**EMBASAMENTO LEGAL:**

Constituição Federal de 1988 – art. 30, VIII, e art. 182.  
 Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/01  
 Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano - Lei nº 10.116/94

**OBRIGATORIEDADE (ART. 41 DA LEI N.º10.257/01):**

- Municípios acima de 20 mil habitantes;
- Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4.º do artigo 182 da Constituição Federal;
- Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- Municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológico correlatos.

**PRAZOS:****ELABORAÇÃO:**

- Municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 e que não possuíam plano diretor na entrada em vigor do Estatuto da Cidade, devem ter elaborados seus planos diretores até a data limite de 30 de junho de 2008 (art. 50, Lei 10.257/01).
- Municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres (inciso VI do art. 41) e que não tenham plano diretor aprovado: prazo 5 anos (art. 42-A, §4º, Lei 10.257/01)

**REVISÃO:**

- Planos Diretores devem ser revisados, pelo menos, a cada 10 anos – art. 40, §3º, da Lei n.º 10.257/01 -.

**Não cumprimento dos prazos: art. 52, VII, da Lei n.º10.257/01**

## **CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO:**

- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º da Lei n.º 10.257/01;
- disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei n.º 10.257/01;
- sistema de acompanhamento e controle;
- mapeamento de áreas de risco, parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e outras medidas previstas no art. 42-A da Lei n.º 10.257/01 (art. 42-A, §3.º)
- em caso de ampliação de perímetro urbano: Art. 42-B da Lei n.º 10.257/01

## **CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO - EXIGIDO POR OUTRAS NORMAS**

## **CONTEÚDO MÍNIMO RECOMENDADO**

## **DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA: ART. 2º DA LEI Nº 10.257/01**

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
  - a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou

- inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
  - a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
  - a deterioração das áreas urbanizadas;
  - a poluição e a degradação ambiental;
  - a exposição da população a riscos de desastres
- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
  - Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
  - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
  - Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
  - Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
  - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural

e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

- Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- Estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.
- Tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

## OUTROS PLANOS QUE DEVEM SER ARTICULADOS COM O PLANO DIRETOR:

- Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) do Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089/2015)
- Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010)
- Plano Municipal de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007)
- Plano de Mobilidade Urbana ( Lei n.º 12.587/2012)
- Plano Municipal da Habitação de Interesse Local (Lei n.º 11.124/05)
- Plano de Defesa Civil (Lei n.º 12. 608/2012)
- Plano de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/1997)

## COMPATIBILIDADE ENTRE PLANO DIRETOR E POLÍTICAS SETORIAIS:



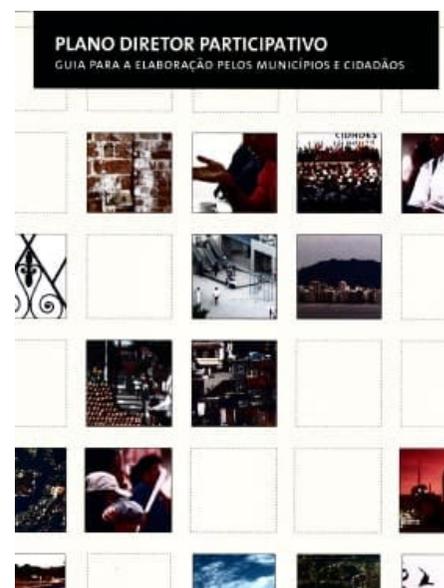
**O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, deve integrar o Município como um todo, área urbana e rural. É o “projeto de cidade” que se viabiliza no tempo e que, portanto, é muito importante ser conhecido e defendido pela população. É o documento que explicita as políticas de ordenamento territorial, articulando políticas setoriais como a de saneamento básico e mobilidade urbana, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40, parágrafo primeiro, do Estatuto da Cidade).**

**Ele não é um mero instrumento de controle do uso do solo. É mais do que isso, é um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.**

O Plano Diretor deve: (I) indicar os objetivos a alcançar; (II) explicitar as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (III) oferecer todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

Para orientar os investimentos estruturais, deve explicitar o papel e atuação dos agentes públicos e privados envolvidos, de forma pactuada, prevendo critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários e as ações estratégicas a serem implementadas.

Cada Município deve escolher, dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, aqueles que mais ampliem as condições favoráveis para financiar o desenvolvimento urbano (Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, etc.)



Fonte: Plano Diretor Participativo, Guia para Elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2 edição, Brasília. Ministério das Cidades; CONFEA

## O QUE É A GESTÃO DEMOCRÁTICA?

O Plano Diretor deve explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana, para que se estabeleçam as funções para cada área da cidade, elegendo prioridades, diretrizes e estratégias, partindo de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os diversos setores da sociedade.

O envolvimento ativo da comunidade nesse processo é crucial. Desde a realização do diagnóstico, debates, até a escolha de soluções para a cidade, o que traz efetividade, organização, receptividade e fiscalização social ao planejamento urbano. Não é por outro motivo que é legalmente exigido nos termos do artigo 40, parágrafo 4º, incisos I a III, do Estatuto da Cidade.

Reconhece-se a importância da participação da população na formulação do plano diretor, bem como na fiscalização de sua implementação, já que somente assim será possível a realização dos anseios e desejos das diferentes regiões e classes pertencentes ao espaço. O artigo 42, do Estatuto da Cidade, exige que o plano diretor contenha um sistema de acompanhamento e controle.

Quando a sociedade participa dos problemas e acompanha a escolha e implantação das soluções, entendendo-as e valorizando-as, o efeito prático de toda e qualquer melhoria na cidade é potencializado.

Não se pode esquecer que são as pessoas que fazem a



cidade: administram seus resíduos, utilizam a infraestrutura básica e os espaços públicos, implantam soluções de esgotamento sanitário quando inexistente rede, executam calçadas, sentem o impacto positivo e negativo dos empreendimentos e edificações, circulam no espaço público como pedestres, ciclistas, passageiros, condutores de veículos automotores, são vítimas dos congestionamentos, dos acidentes de trânsito, da poluição do ar e da água, dos alagamentos decorrentes das falhas de drenagem urbana, dos vetores decorrentes da ausência de adequado saneamento, da violência urbana, do uso inadequado do solo, etc.

A participação popular afigura-se, portanto, como uma das garantias do Estado Democrático de Direito, sendo necessário que, para sua efetivação, o Poder Público ofereça condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania, entendida como a realização dos direitos e deveres previstos pelo ordenamento.

**O ESTATUTO DA CIDADE ESTABELECE UM ELENCO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO: ÓRGÃOS COLEGIADOS NOS NÍVEIS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL; DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS; CONFERÊNCIAS SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE URBANO, NOS NÍVEIS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL; INICIATIVA POPULAR DE PROJETO DE LEI E DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO – ART. 43 DO ESTATUTO DA CIDADE.**

Os **CONSELHOS** gestores municipais constituem-se uma das formas de participação do cidadão na decisão sobre os rumos da cidade, pois articulam representantes da população e membros do poder público em práticas de planejamento e de gestão da cidade. São instituídos através de Lei Orgânica. O órgão colegiado deve participar de todo o processo de decisão até o estabelecimento das metas a serem transpostas no plano diretor daquela localidade.

**A participação da sociedade, debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social, é muito importante para garantir que as políticas públicas atendam, de fato, às necessidades da população, melhorando os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.**

A institucionalização dos conselhos requer pensar as perspectivas presentes, do Estado e da sociedade civil, para compreendermos o desenvolvimento da cultura de participação na gestão da coisa pública. O seu potencial democrático depende da concepção de democracia, de participação e de cidadania dos conselheiros (de seus representados).

Os conselhos instituídos pelo Estado devem ter a participação de representantes do Poder Público e da sociedade nos termos recomendados na Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 e na Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014, todas do Conselho das Cidades.

Já as **CONFERÊNCIAS** de política urbana foram concebidas como grandes encontros, de realização periódica, buscando significativa participação popular, onde devem ser definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período subsequente. Estes eventos devem ser cada vez mais incentivados e podem ser decisivos para política urbana, pois neles é que são alinhavados os consensos e pactos entre o poder público e os diversos segmentos da sociedade.

Os **DEBATES, CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS** constituem-se em oportunidades para amplas apresentações e discussões, com vistas à exposição, análise e debate, pelos diversos setores da sociedade, de projetos de interesse coletivo, ou mesmo de iniciativas privadas. O art. 8º, da Resolução nº 25, do Conselho das Cidades, define requisitos mínimos para as audiências públicas de debate na etapa de elaboração do plano, enquanto que o art. 10, do mesmo diploma normativo, define

como se dará a participação da comunidade, mediante prévia escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais do município, os quais acompanharão a análise da proposta na condição de delegados.

O processo participativo de elaboração do plano diretor deve assegurar a publicidade, por meio de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; e publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

**O MUNICÍPIO DEVE ELABORAR UM PLANO E CRONOGRAMA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E DAR AMPLA DIVULGAÇÃO À SOCIEDADE, CONVOCANDO-A ATRAVÉS DOS MAIS VARIADOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. CADA AUDIÊNCIA PÚBLICA, ADEMAIS, DEVERÁ SER AMPLAMENTE DIVULGADA E OCORRER EM LOCAIS E HORÁRIOS ACESSÍVEIS À MAIORIA DA POPULAÇÃO.**

Além disso, tem-se a possibilidade de **INICIATIVA POPULAR DE PROJETO DE LEI E DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**. De salientar-se que os instrumentos previstos no art. 14, da Constituição Federal, especialmente o plebiscito e o referendo, também são aplicáveis ao Município, independentemente de previsão específica no Estatuto da Cidade, podendo ser instituídos no Plano Diretor para o controle, ratificação ou aprovação prévia de determinados atos julgados de grande impacto na urbanidade.

**O princípio da participação popular é determinante para eficácia das normas sobre a política urbana, sendo integrante do conjunto de normas do direito urbanístico o Plano Diretor. Portanto, o Município que elaborar seu Plano Diretor sem garantir a participação popular estará contrariando a Constituição Federal e violando o princípio da democracia participativa, o que torna a Lei em questão inconstitucional.**

Conforme o Estatuto da Cidade, incorre em improbidade administrativa o Prefeito que impedir ou deixar de garantir alguns requisitos no processo de revisão do plano diretor, em especial a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, art. 177, § 5º, prevê, igualmente, como requisito essencial à validade do processo legislativo, a participação da sociedade civil organizada na definição ou alteração do plano diretor, além dos demais planos e projetos que a ele se vinculem.



## ATENÇÃO

**A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NÃO DEVE SER OBSERVADA PELA MUNICIPALIDADE APENAS NA FASE DE ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI, PELO PODER EXECUTIVO, MAS TAMBÉM QUANDO DE SUA ANÁLISE PELO PODER LEGISLATIVO, NA CÂMARA DE VEREADORES. ALIÁS, NESTE ASPECTO O ART. 40, § 4º, DO ESTATUTO DA CIDADE É BASTANTE CLARO AO DEFINIR QUE A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE DEVERÁ SER GARANTIDA PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS.**

PAVIMENTAR ESSA RUA,  
IMPERMEABILIZANDO-A, PODE CAUSAR  
ALAGAMENTO NA MINHA CASA?

SE EU ME LIGAR À REDE DE ESGOTO  
SANITÁRIO QUE PASSA NA FRENTE  
DA MINHA CASA ISSO TORNARÁ  
MINHA VIDA MAIS SAUDÁVEL?

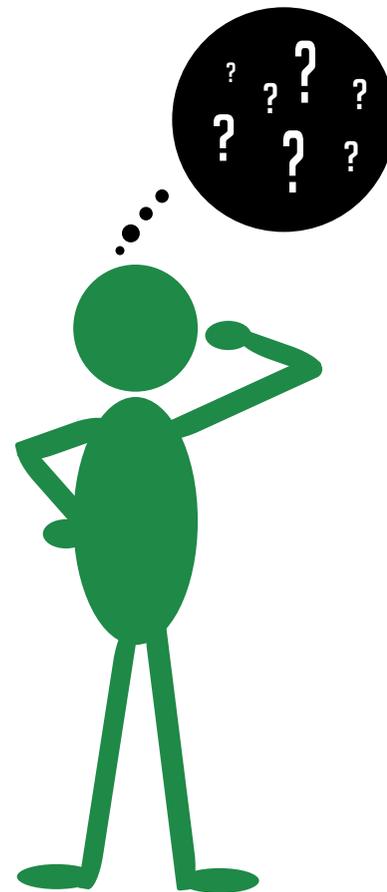
O QUE OS PRÉDIOS ALTOS TRAZEM  
DE BOM E DE RUIM PARA AS REGIÕES  
ONDE SE ESTABELECEM?

NO QUE DEVO PRESTAR ATENÇÃO  
QUANDO CONFECCIONAR OU  
REFORMAR MINHA CALÇADA?

A QUALIDADE DO AR MELHORA SE  
HOVER MAIS PESSOAS NA CIDADE  
CIRCULANDO EM VEÍCULOS NÃO  
MOTORIZADOS?

A SAÚDE PÚBLICA MELHORA SE  
AS PESSOAS CAMINHAREM E  
ANDAREM MAIS DE BICICLETA  
NOS SEUS PERCURSOS DIÁRIOS?

O QUE SÃO AS MEDIDAS NÃO  
ESTRUTURANTES DE DRENAGEM URBANA?



É preciso atentar que os instrumentos de participação democrática não podem constituir-se em mera legitimação da política. Para sua efetivação, deve haver por parte do Executivo municipal investimento nos instrumentos destinados à comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições. A opção por partilhar efetivamente o poder, implica na responsabilidade do Executivo em criar condições efetivas para que a participação popular ocorra, garantindo recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano, e cumprindo as decisões tomadas com participação popular.

A participação e gestão democrática, contudo, para ser efetiva e qualificada deve ser precedida e acompanhada do acesso à informação. No Brasil, o **acesso à informação** é uma garantia constitucional definida desde 1988 no inciso XXXIII, do artigo 5º. Nesse dispositivo da nossa Carta Magna, quando analisado com o princípio da publicidade, disposto no art. 37, têm-se as bases definidoras do direito fundamental de acesso à informação, condição necessária para o controle social e o fortalecimento e consolidação da democracia.

**O ACESSO À INFORMAÇÃO DEVE SE DAR TANTO COM RELAÇÃO À CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PARA COM AS QUESTÕES URBANAS, QUANTO AO DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS, DADOS ORÇAMENTÁRIOS E ESTRUTURAIS DO MUNICÍPIO ATÉ A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS.**

Além disso, a Lei Complementar n.º 101, de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, com as alterações dadas pela Lei Complementar n.º 131/2009, fixou importantes instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público com a internet. De acordo com essa lei, o Plano Plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, os orçamentos, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido de gestão fiscal, devem ser disponibilizados para qualquer cidadão ter acesso por meio da rede mundial de computadores.

Segundo a legislação, os entes da Federação deverão disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à despesa, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento



licitatório realizado; referentes à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras. Desta forma, todas as informações de interesse público devem ser divulgadas, independente de solicitações, com a utilização de recursos e meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também chamada de Lei do Acesso à Informação (LAI) -. Essa lei apresenta como princípio básico o de que o acesso à informação é a regra. O sigilo é a exceção.

Por fim, a Resolução nº 25, do Conselho das Cidades, ao definir que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, recomenda que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

No processo participativo de elaboração do plano diretor, a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais, garantindo-se, art. 5º, na organização do processo participativo de elaboração do plano diretor, a diversidade.

## TRIBUNAL DE CONTAS

Além da análise da conformidade legal, o Tribunal de Contas está preocupado em avaliar o alcance das políticas públicas para a sociedade e os resultados das políticas, programas, projetos e serviços colocados à disposição do cidadão, estimulando também a participação da sociedade na definição da aplicação dos recursos públicos.

Para desempenhar o controle da gestão dos recursos públicos e a missão institucional, o TCE dispõe de ferramentas para recebimento das informações contábeis, financeiras, patrimoniais dos Jurisdicionados. Destaca-se como uma destas ferramentas, àquela posta à disposição da sociedade para o recebimento de informações sobre a gestão municipal, o Fiscalize Cidadão.

No site do TCE, no espaço do Controle Social, no link Fiscalize Cidadão, são disponibilizadas informações sobre a qualidade e a efetividade das políticas públicas implementadas nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, através do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), composto de 07 indicadores setoriais: Educação (i-EDUC); Saúde (i-SAÚDE); Planejamento (i-PLANEJAMENTO); Gestão Fiscal (i-FISCAL); Meio Ambiente (i-Amb); Cidades Protegidas (i-CIDADE); Tecnologia da Informação (i-GOV TI).

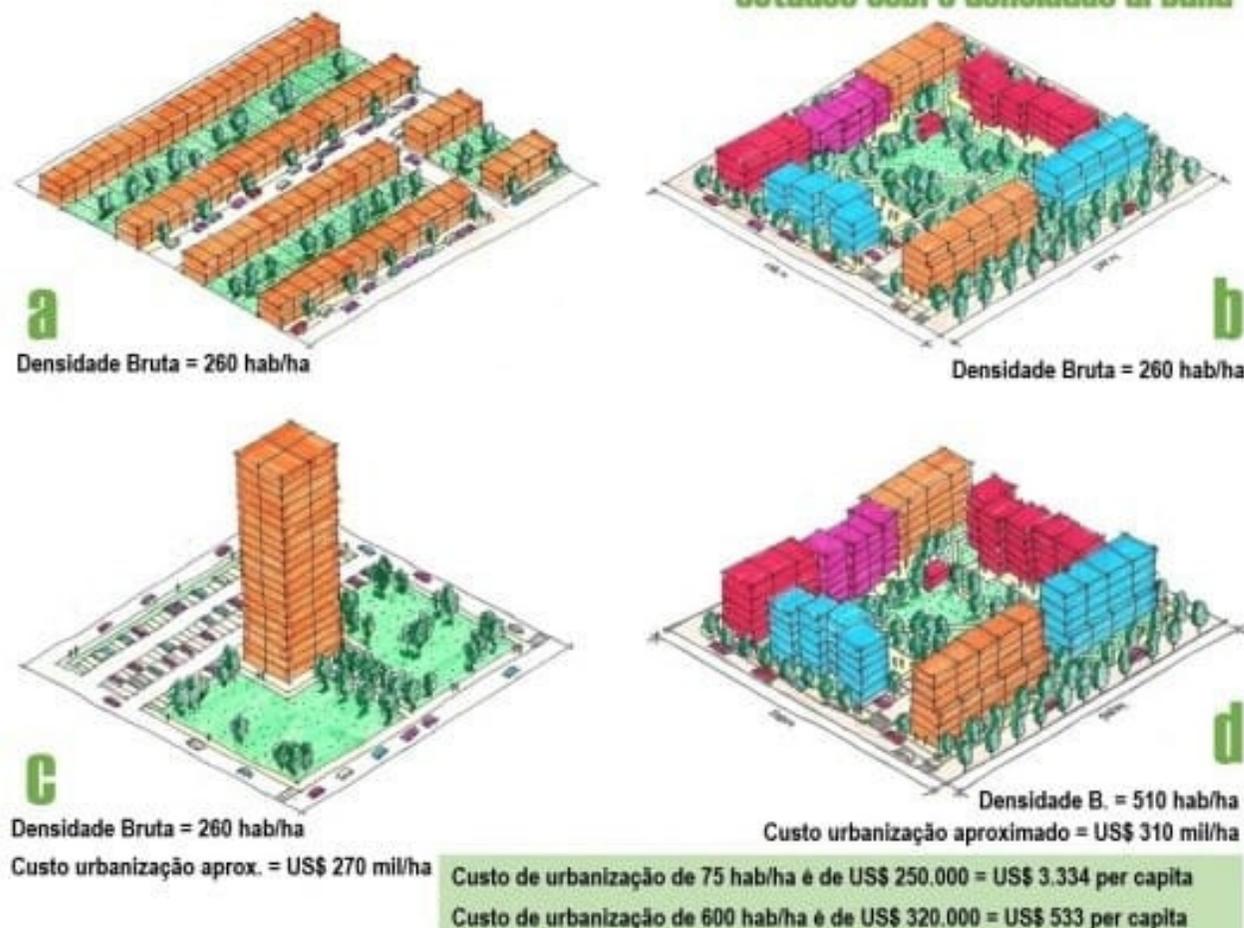
Os índices poderão ser consultados diretamente no site do TCE/RS. Assim, através deste canal, os cidadãos poderão confirmar os dados apresentados ou criticar, no caso de serem divergentes da realidade do município.

Importante lembrar, outrossim, que a gestão e participação democrática somente será legítima se contar com o apoio de técnicos e leigos que apresentem os prós e contras de cada alternativa a ser discutida e opinada pela sociedade, buscando-se as formas mais simples possíveis de explanar as situações a serem enfrentadas, por meio da utilização de ilustrações, fotos, maquetes,

simulações 3D, exemplos práticos, etc., e estabelecendo-se, sempre, o contraponto para propiciar a reflexão e maturação social da questão posta.

**Veja-se o exemplo abaixo, de apresentação visual de alternativas para estabelecer a densidade:**

### estudos sobre densidade urbana



Comparativo de densidades urbanas líquidas numa área de 1 ha em distintas formas edificadas numa área urbanizada. No caso "A", "B" e "C", formas distintas com a mesma densidade. No caso "D", foram acrescentados dois pavimentos ao modelo "B", para recalculer <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.189/5957> [GEOVANY J. A. Silva (2013)]

## RESOLUÇÃO Nº 25 DO CONSELHO DAS CIDADES:

**Art. 3º** O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

**Art. 4º** No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

**Art.5º** A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II - garantia da alternância dos locais de discussão.

**Art.6º** O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

**Art.7º** No processo participativo de elaboração do plano diretor

a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

**Art. 8º** As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

**Art. 9º** A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % ( um por cento) dos eleitores do município.

**Art.10.** A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.



## PARTE II

**INSTRUMENTOS QUE DEVEM SER  
REGULADOS NO PLANO DIRETOR**

# INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

## PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

A infraestrutura urbana - as redes de coleta e tratamento de esgotos e de drenagem das águas das chuvas, as vias de circulação, a iluminação pública, a rede de fornecimento de energia elétrica, a coleta de lixo, o transporte coletivo, etc - é custeada por todos os cidadãos do município. Logo, terrenos e prédios vazios, não utilizados ou subutilizados acabam por onerar toda a população, uma vez que eles dispõem da infraestrutura à sua disposição, mas não a utilizam. Esses imóveis não cumprem sua função social, conforme determinado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Para enfrentar esse problema e respeitar o interesse público há o instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Os Planos Diretores devem indicar quais as áreas da cidade estão sujeitas a este instrumento (art.5º da Lei nº 10.257/01). Ele permite que seja exigida do proprietário a adequada utilização dos imóveis urbanos naquelas áreas onde a infraestrutura urbana está disponível e ociosa.

Ao Plano Diretor incumbe a tarefa de delimitar as áreas onde esses instrumentos podem ser utilizados (artigo 42, inciso I, do Estatuto da Cidade). Essa delimitação de áreas deve alcançar as zonas mais urbanizadas das cidades. O que se busca é o melhor



**Terrenos servidos por infraestrutura urbana não devem ficar ociosos.**

aproveitamento da infraestrutura e serviços urbanos já existentes, otimizando o custo estrutural da cidade.

Em relação à infraestrutura, a ideia é potencializar o adensamento das áreas já dotadas dessa disponibilidade. Por isso, a ampliação do perímetro urbano com a consequente extensão da implantação de infraestrutura urbana e ampliação dos serviços públicos correlatos pode ferir o interesse público se eventualmente houver imóveis com infraestrutura disponibilizada ociosos na área urbana, situação comum nas áreas centrais das cidades brasileiras.

FONTE: Brasil

## IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Uma vez que o imóvel tenha sido designado para ser parcelado, edificado ou utilizado compulsoriamente, a fim de fazer o racional aproveitamento da infraestrutura urbana e serviços disponíveis, e não atenda às condições e prazos dos instrumentos deve ser aplicado o IPTU Progressivo no Tempo (art. 7º do Estatuto da Cidade), como medida para que o proprietário conceda ao imóvel função social.

Este é mais um instrumento disponível para evitar as situações caóticas a que nossas cidades estão sujeitas, em consequência do uso irracional (não utilização, não edificação ou subutilização) de imóveis urbanos.

FONTE: Brasil

***Prédios desocupados em áreas centrais podem ser objeto de IPTU progressivo no tempo.***



## DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Em cinco anos de aplicação de progressividade do IPTU, se o imóvel persistir na situação original é facultado ao Município desapropriá-lo (art. 8º do Estatuto da Cidade). Para tanto, conta com o instrumento da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, com prazo de até dez anos para resgate (art. 8º do Estatuto da Cidade).

Uma vez desapropriado, o Município terá cinco anos para aproveitá-lo, diretamente ou por alienação ou concessão a terceiros.

FONTE: Brasil

## DIREITO DE PREEMPÇÃO

Esse instrumento confere ao município a preferência para adquirir imóveis que venham a ser ofertados no mercado (art. 25 do Estatuto da Cidade).

Pode ser muito útil para viabilizar regularização fundiária, programas e projetos habitacionais de interesse social, reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou outras áreas de interesse ambiental, proteção do patrimônio cultural, histórico e paisagístico.

Tendo em vista sua destinação futura para ações de interesse social sobre a área, o instrumento visa a controlar os preços dos terrenos evitando a especulação imobiliária em áreas com determinadas características.

O Plano Diretor deverá definir as características das áreas onde esse instrumento poderá ser aplicado e lei municipal posterior delimitará especificamente que áreas serão essas, observadas as condições do plano diretor para o instrumento.

FONTE: Brasil



[http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx\\_busca/preemp%25C3%25A7%25C3%25A3o](http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx_busca/preemp%25C3%25A7%25C3%25A3o)

## OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecida como “solo criado”, trata da compra do direito de construir. Está prevista no art. 28 do Estatuto da Cidade. O Plano Diretor deve estabelecer um coeficiente (índice de aproveitamento) básico para cada zona da cidade e indicar as áreas onde for aplicável.

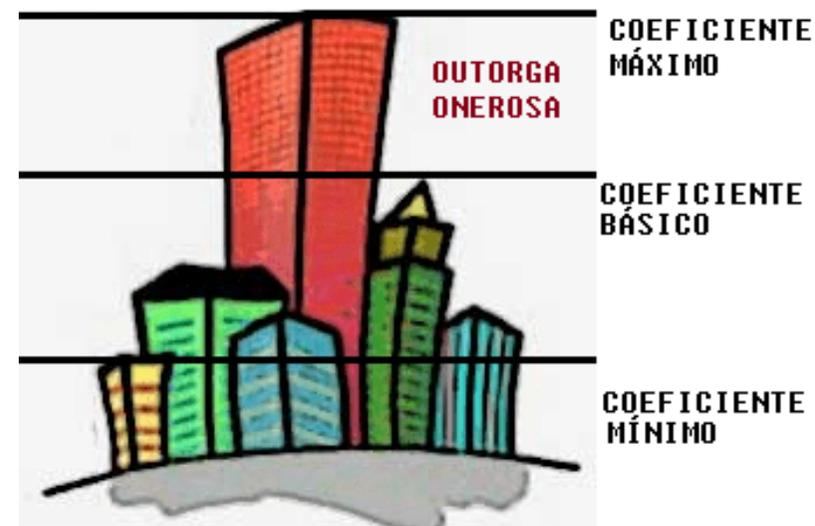
Por meio da aquisição do direito de construir, o interessado poderá exceder o coeficiente básico, até um limite que também deve estar estabelecido no Plano Diretor, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Além disso, o Estatuto da Cidade prevê, no art. 29, que o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O conceito de uso do solo abrange o chamado zoneamento funcional e difere, portanto, do conceito de ocupação do solo (que se refere à área do lote). Por meio da alteração de uso, pode-se permitir, por exemplo, que determinado imóvel, situado em zona estritamente residencial, seja destinado para outra finalidade, como comercial. Pensemos no estabelecimento de uma farmácia, em área residencial, mediante contrapartida e sem modificar a característica da zona.

A contrapartida que o interessado fará ao poder público em troca do direito de construir ou da alteração de uso do solo deverá ser aplicada em regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição

de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (artigos 31 e 26 do Estatuto da Cidade). Dessa maneira, o município distribui em finalidades específicas de interesse público as contrapartidas que o empreendedor privado paga pela utilização do direito de construir acima do índice básico”

FONTE: Brasil



<http://direitodiario.com.br/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>

## TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Distinta da outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir trata de utilizar em outro imóvel o direito que alguém tem sobre uma propriedade específica. Está previsto no art. 35 do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor deverá prever o instrumento, que poderá ser delimitado por lei específica.

Pode ser utilizado para compensar o proprietário de um imóvel quando ele será utilizado para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Também como maneira de compensar o proprietário quando seu imóvel sofrerá restrições, devido a tombamento como bem cultural, ambiental, paisagístico, social ou histórico.

Pode, outrossim, ser empregado quando o imóvel servir a programa de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

FONTE: Brasil

**O instrumento da transferência do direito de construir permite solucionar vários conflitos urbanos, como na preservação de patrimônio cultural edificado.**



## OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Operação Urbana Consorciada é um instrumento à disposição dos gestores públicos capaz de promover, em uma determinada área e num determinado tempo, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Está previsto nos arts. 32 a 34-A do Estatuto da Cidade.

Por determinação legal o processo que envolve o encaminhamento de proposições e intervenções deve ser coordenado pelo Município e englobar a participação da multiplicidade de agentes que interagem na cidade: residentes, trabalhadores, setor público, empresários em geral e investidores privados.

Em legislação específica, compatível com princípios, políticas e indicativos do plano diretor municipal, deverão ser definidas todas as questões relacionadas ao território passível do conjunto de intervenções. No documento legal poderão ser propostas medidas que permitam prever a modificação do regime urbanístico incluindo os índices, as características do parcelamento da terra e os demais aspectos associados ao uso e à ocupação do solo e subsolo. Da mesma forma, poderão ser permitidas também, se for o caso, medidas para resolver situações de regularizações de áreas habitacionais ou de edificações em desacordo com a legislação vigente.

A lei específica que aprovar a operação pode prever ainda a emissão pelo município de Certificados de Potencial Adicional de Construção, sempre relacionado ao direito de construir unicamente na área da operação.

Em plano específico da operação deverão estar relacionados todos os conteúdos necessários para o encaminhamento das

ações que se pretende tornar viáveis, incluindo: delimitação da área de abrangência, programa básico de ocupação, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada e forma de controle da operação.

**A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. Sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.**

Da mesma forma, considerando possíveis impactos das intervenções, o referido plano deverá conter estudos ambientais, mais especialmente o Estudo de Impacto de Vizinhança, com identificação de medidas mitigadoras e compensatórias. Acrescente-se, por fim, como conteúdo do plano específico da operação a definição de contrapartidas a exigir dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos pelo Estatuto da Cidade para o instrumento.

Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

FONTE: Brasil e Estatuto da Cidade: comentado

## INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

### ZEIS

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos previstos no art. 4.º, inciso V, alínea f, do Estatuto da Cidade, que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, para determinadas áreas da cidade.

Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS Ocupadas, onde já existe assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de vazios, que são áreas mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS).

A demarcação de ZEIS ocupadas visa a reconhecer, incluir e regularizar, por meio de um zoneamento e plano específico, parcelas da cidade construídas fora das regras legais, permitindo a introdução de serviços de infraestrutura e equipamentos básicos, melhorando as condições de vida da população. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, adoção de lotes menores, recuos diferenciados que se adaptem às ocupações existentes, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária.

O instituto permite também que sejam implantados



**Delimitação de áreas não urbanizadas como ZEIS pode viabilizar sua regularização.**

mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos pelo efeito da infraestrutura pública implantada. Exemplos de mecanismos desse tipo são: a redução de gabarito de altura, a proibição de remembramento de lotes - evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os em um único lote maior e faça nova edificação nessa nova condição - e a fixação do tipo de uso do solo admissível, como por exemplo, admissão de apenas residências unifamiliares.

Já a demarcação de ZEIS vazias possibilita assegurar e ampliar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura implantada para a população de baixa renda, criando uma reserva de mercado de terras para a produção de habitação de interesse social. Essas ZEIS vazias também podem ter parâmetros específicos de ocupação.

Importante que o Plano Diretor contemple expressamente as ZEIS. A definição de porções do território no Plano Diretor destinadas prioritariamente à regularização fundiária e a provisão de habitação de interesse social (HIS) significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, possibilitando sua legalização de forma que corresponda às especificidades destes assentamentos.

Fonte: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

---

## Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social

### ZEIS de Vazios Urbanos

---

Brasília - DF  
2009

Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



[http://planodiretor.mprs.mp.br/  
arquivos/vazios.pdf](http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf)



Fotos: Deyvid Monteiro, Metroplan

## **USUCAPIÃO ESPECIAL DO IMÓVEL URBANO:**

São previstas duas subespécies: usucapião urbano individual e usucapião urbano coletivo (Art. 183 da Constituição Federal – destinação social para imóveis urbanos privados –, regulamentado pelos arts. 9º a 14 do Estatuto da Cidade).

Como instrumento de regularização fundiária, em especial quanto à modalidade coletiva, sobressai o papel do Município, uma vez implementados os requisitos legais, de prestar um serviço de assistência técnica e jurídica gratuita para a promoção da Usucapião pelas comunidades de baixa renda. O serviço de assistência técnica deve ser prestado para demonstrar e comprovar os requisitos constitucionais no aspecto físico e urbanístico (levantamento topográfico, elaboração da planta, memorial descritivo, etc), através dos instrumentais necessários que serão exigidos pelo Poder Judiciário. Para a prestação do serviço de assistência jurídica, o Município pode celebrar um convênio com a Defensoria Pública do Estado, com Universidades, com a OAB ou implementar serviços próprios.

O Poder Público também tem a tarefa de promover a urbanização dos terrenos objeto da usucapião urbano. O Município deve desenvolver trabalhos sociais com a comunidade, visando à urbanização e regularização fundiária, assegurando a participação da comunidade na formulação e execução do plano de urbanização. Essa urbanização deve incorporar esses espaços urbanos à cidade legal, viabilizando direitos humanos aos setores sociais marginalizados.

Para melhoria das condições habitacionais, a orientação e disponibilização do Programa Cartão Reforma, criado recentemente pela Lei 13.439/2017, pode ser impulsionada pelo Município.

Importante que o Plano Diretor, para viabilizar a aplicação desse instrumento, busque definir as áreas onde está situada a população de baixa renda.

Fonte: Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos

## **CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA- CUEM:**

Previsão do art. 183 da CF – destinação social para imóveis urbanos públicos – regulamentado pela Medida Provisória 2.220/2001.

O instrumento é obtido, em princípio, por via administrativa perante o ente que tem a administração do imóvel público.

O Município deve constituir um cadastro das posses em imóveis públicos para identificar quais são os imóveis pertencentes à União, Estados e ao próprio Município existentes em seu território. Para esse cadastro, o Município pode buscar celebrar um convênio com a União, Estado e Corregedoria dos Registros Públicos, visando a disponibilização das informações.

Verificados os requisitos para a aquisição do direito, será outorgado ao morador o título declarando seu direito à concessão especial para fins de moradia a ser submetido a registro no RI.

Para o reconhecimento desse direito não se faz necessária autorização legislativa ou desafetação da área mediante lei se eventualmente tratar-se de bem de uso comum do povo, bastando a comprovação do cumprimento dos requisitos para declaração da concessão especial para fins de moradia.

Fonte: Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos

## **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - CDRU:**

Anterior ao Estatuto da Cidade, esse instrumento foi instituído pelo Decreto-lei 271/67, como direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

A concretização da CDRU está condicionada à autorização legislativa, à avaliação prévia e licitação, na modalidade de concorrência. A avaliação e a concorrência pública ficam dispensadas no caso de concessões destinadas à habitação popular – art. 17, I, "f", da Lei 8.666/93.

Fonte: Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos

**É o instrumento que engloba um conjunto de estudos responsáveis por apontar os potenciais impactos causados pela instalação de um determinado empreendimento ou atividade na região. Está previsto nos arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade.**

**O instrumento fornece subsídios ao poder público para decidir sobre concessão da licença, negá-la ou ainda condicioná-la à implementação de medidas mitigadoras ou compensação do impacto. É importante ressaltar que, embora possa contemplar aspectos ambientais na sua elaboração, o EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.**

Fonte: Secretaria Nacional de  
Acessibilidade e Programas Urbanos

Lei municipal deverá definir os empreendimentos e atividades privadas ou públicas, em área urbana, que dependerão de elaboração de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Normalmente são empreendimentos que impactam no perfil da região onde pretendem se instalar.

O EIV cria uma possibilidade de intermediação entre os interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada, de modo a resguardar à qualidade de vida da comunidade.

Dentre os impactos de vizinhança mais comuns, podem ser mencionados: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O agente fiscalizador deverá se esforçar para que a tramitação deste instrumento seja tratada com seriedade, levando-se em conta os interesses e direitos particulares e coletivos. Deverá agir com cautela e, ao mesmo tempo, com eficiência, para que os resultados do processo de análise e conclusão do EIV atinjam seus objetivos.

Os empreendedores, por sua vez, deverão agir com comprometimento para que os resultados do Estudo sejam os mais próximos da realidade. A equipe multidisciplinar contratada deverá ser formada por técnicos competentes. Os impactos identificados deverão ser devidamente informados, e as medidas



preventivas mitigadoras, potencializadoras e compensatórias, uma vez estabelecidas, deverão ser efetivamente realizadas.

A população, por fim, terá a prerrogativa de se envolver diretamente na gestão e no planejamento da sua cidade, mais especificamente, na gestão de seu bairro. Para tanto, deverá ser devidamente informada das audiências públicas, devendo se empenhar na discussão para que os melhores resultados em relação à minimização de impactos negativos sejam garantidos.

É fundamental a participação popular no processo de tomada de decisão. Apesar de não estar expressamente prevista audiência pública para EIV no Estatuto da Cidade, os Municípios podem e devem prever a hipótese na regulamentação do EIV no âmbito municipal, identificando as atividades e empreendimentos sujeitas a ele, e prevendo audiência pública ou outras formas de publicização da análise. Fonte: Plano diretor participativo. Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos.



## PARTE III

TEMAS SELECCIONADOS

## CONFLITOS MAIS FREQUENTES NAS CIDADES:

### INSTITUTO DO ABANDONO

Os Municípios dispõem do Instituto do Abandono, previsto no Código Civil, para situações ainda mais graves de imóveis que, além de não cumprirem com sua função social, estão abandonados nos termos do artigo 1.276, o que permite sua arrecadação pelo município para conceder-lhe a devida função social.

Se no imóvel houver construção, o proprietário deve zelar para que não haja risco de desabamento; se for um terreno, deve mantê-lo limpo e não permitir que se transforme em depósito de lixo. Se o proprietário se omitir nestas e em outras providências e não pagar os impostos, principalmente o IPTU, seu imóvel poderá ser arrecadado como bem vago e, passados três anos, poderá ser incorporado ao domínio do município.

Os imóveis abandonados são fonte de diversos problemas urbanos, especialmente, de saúde pública e violência urbana como acumulação de resíduos, propagação de vetores e odor, concentração de usuários de drogas, refúgio de criminosos, dentre outros, exigindo uma política pública efetiva para solução do problema.

Fonte: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos



***Código civil oferece instrumento para lidar com prédios abandonados.***

## CONFLITOS DE USO E MISCIGENAÇÃO

Desde a Revolução Industrial as cidades tem se deparado com os conflitos de uso, como indústrias poluentes ao lado de habitações, por exemplo.

O zoneamento tem sido a resposta mais usual: separar as atividades, conforme seja mais conveniente e menos perturbador. Por outro lado, a separação absoluta de atividades demonstrou acarretar outros problemas, como a falta de vitalidade de determinados bairros em horários noturnos ou finais de semana. O planejamento urbano mais contemporâneo tem empregado um somatório de medidas para o enfrentamento dos conflitos de uso: o zoneamento de atividades com alguma miscigenação, limites de horários para funcionamento de determinadas atividades, limites de porte, etc.

Os Planos Diretores podem – e devem – mapear e regar os potenciais conflitos de uso. O emprego do zoneamento de uso é básico para minimizar conflitos, que para serem efetivos, devem contar também com fiscalização e outros controles.

A delimitação de zonas de transição, por exemplo, é de suma importância. Indústrias de grande porte, atividades com potenciais riscos de acidentes, depósitos de resíduos contaminantes (Aterro de Resíduos Industriais Perigosos - ARIP) e diversas outras atividades exigem mais do que um simples zoneamento. Os ruídos, as possibilidades de vazamentos, de poluição, o transporte por veículos de carga pesados, exigem um afastamento significativo de zonas habitacionais e, mesmo, comerciais.

As zonas de transição podem fazer essa separação, esse distanciamento. Prestam-se, para isso, áreas verdes, como parques, reservas biológicas, etc.



**Loteamento residencial limeiro de distrito industrial, com habitação nos fundos de indústria de forjaria, resultando em conflitos de poluição sonora.**



**Depósito de gás no entorno de empreendimentos habitacionais, com potencial de risco**

## DEGRADAÇÃO DE ÁREAS URBANIZADAS

A construção de prédios que ocasionam sombras sobre outros prédios preexistentes e sobre espaços públicos, especialmente ruas e praças, acarreta problemas de insalubridade para os moradores, desconfortos em geral, além de desvalorização imobiliária. Geralmente também estão associados com problemas de ventilação dos prédios e dos espaços abertos: falta de renovação de ar ou ventilação excessiva. Esses inconvenientes podem facilmente ser evitados nas legislações edilícias, mas são geralmente negligenciados.

O Estatuto da Cidade faz alertas expressos para essas problemáticas: estipula que deve ser evitada a utilização inadequada dos imóveis urbanos (Art. 2º, VI, a); deve ser evitada a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (Art. 2º, VI, b); deve ser evitada a deterioração das áreas urbanizadas (Art. 2º, VI, f) e deve ser evitada a poluição e a degradação ambiental (Art. 2º, VI, g).

Mais que isso, o Estatuto da Cidade tem como diretriz geral da política urbana garantir o saneamento ambiental para as presentes e futuras gerações (Art. 2º, I);



**Construções que bloqueiam a ventilação e a insolação causam degradação ambiental, entre outros conflitos.**

## CIDADE COMPACTA

A cidade cresce e causa impactos na vida das pessoas. O preço de uma expansão não planejada é pago todos os dias: horas de trânsito para fazer o percurso da casa para o trabalho, o que reflete a falta de incentivo para realização das mesmas atividades a pé pela má qualidade dos passeios. Há também quem viva a rotina dos alagamentos pela falta de drenagem de águas urbanas e da insegurança pela falta de gente na rua.

Uma cidade compacta – aquela que estimula o uso misto dos bairros – tem como característica a diversidade: uma combinação de vocações, para serviços e também para moradia, o que resulta em pessoas e seus diferentes interesses interagindo na rua. A partir disso, os espaços públicos – e vale ressaltar que a calçada é pública – tornam-se vivos, seguros e ativos.

Diversos municípios ao redor do mundo – como apresentado durante a Habitat III, conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento urbano sustentável –, apropriam-se das relações de comunidade com seu bairro para fazer transformações nas políticas urbanas, leis e incentivos ao uso misto da cidade.

Em locais com circulação de maior número de pessoas faz sentido um fluxo intenso e constante de transporte público, mais oferta de comércio, lazer e serviços básicos a poucos passos e, por consequência ou como consequência, uma mistura complementar de empreendimentos residenciais e locais de trabalho. É preciso, portanto, falar em densidade. Há que se desmitificar a ideia de que densidade é sinônimo de verticalização sem limites das cidades e da transformação das



ruas em corredores de prédios. É o planejamento urbano, a partir de profundas discussões sobre Plano Diretor, que pode dar o tom que queremos à urbe: o equilíbrio.

A relação que o urbanista dinamarquês Jan Gehl, autor de “Cidades para Pessoas”, propõe coloca as pessoas e a sua experiência na cidade em primeiro plano. A “cidade ao nível dos olhos” preocupa-se com a menor escala. E cabe citá-lo: “a boa qualidade ao nível dos olhos deve ser considerada como direito humano básico sempre que as pessoas estejam nas cidades. Na escala menor é que as pessoas se encontram perto da cidade”.

Repensar o uso e as vocações dos bairros e das regiões da cidade, numa visão multidisciplinar capaz de promover a economia local, é pensar a qualidade de vida.

Por outro lado, importa lembrar que o estímulo ou a falta de controle sobre a implantação de loteamentos e condomínios, acarretando a expansão não planejada de núcleos urbanos na periferia da área urbana e em áreas rurais, pode acarretar problemas de sustentabilidade econômica.

Transporte público, fornecimento de água, coleta de lixo e demais estruturas e serviços públicos podem ter custos desproporcionalmente mais caros se comparados a áreas inseridas na zona urbanizada. É preciso ter atenção especial a isso nos Planos Diretores.

***O desenvolvimento acelerado de um núcleo de empreendimentos de prestação de serviços em zona com características rurais poderá acarretar sérios problemas de sustentabilidade no futuro.***



# TEMAS ESPECÍFICOS

## PATRIMÔNIO CULTURAL

A proteção e preservação do patrimônio cultural das cidades necessita de vários instrumentos, agindo conjuntamente, para ser efetiva. O patrimônio cultural, que é formado por prédios, praças, sítios, paisagens, etc., além dos instrumentos usuais de proteção – tombamento, inventário, listagem, etc. – também deve ser efetuado por outras iniciativas. Deve ser contemplado no plano diretor municipal, onde devem ser explicitamente relacionados os bens protegidos, bem como os seus respectivos entornos, que deverão ter tratamento diferenciado.

Índices de aproveitamento podem ser potencialmente inimigos da preservação do patrimônio cultural, uma vez que incentivam a substituição dos prédios existentes por construções maiores. A Transferência de Potencial Construtivo pode ser um instrumento atraente para auxiliar na preservação do patrimônio. Portanto, deve ser prevista no Plano Diretor desde logo.

A preservação do patrimônio cultural é expressamente recomendada no Estatuto da Cidade, como diretriz para as políticas públicas, no inciso XII do artigo 2º, ao ditar que elas visem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

***A falta de regras para os entornos leva a que surjam prédios inadequados nas vizinhanças de bens com valores culturais, concorrendo com eles e prejudicando sua visualização.***



## REGIÕES METROPOLITANAS

As cidades que constituem Regiões Metropolitanas (RMs) formam áreas conurbadas, que mesclam paisagem, serviços que se estendem para além dos limites municipais, populações que circulam diariamente entre as cidades, desafios muitas vezes comuns enfrentados por gestões diferentes.

Sem planejamento, tais áreas tendem a impulsionar o espraiamento urbano, gerando a necessidade de longos deslocamentos para acessar serviços e oportunidades normalmente concentrados nos grandes centros urbanos.

A falta de planejamento agrava as desigualdades sociais e territoriais. Por esse motivo, cidades, regiões metropolitanas e Estados passaram a encarar nos últimos anos o desafio de construir seus planos de mobilidade, planos diretores (PDs) e, mais recentemente, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) - instrumento estabelecido pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15). O PDUI deve traçar as diretrizes para o desenvolvimento urbano das RMs, que têm até 2018 para elaborar e aprovar seus planos.

O Estatuto da Metrópole propõe uma governança interfederativa associada à participação da sociedade, a um conjunto de instrumentos urbanísticos e jurídicos de gestão e o sistema integrado de alocação de recursos a serem destinados em ações e políticas públicas de escala metropolitana.

O PDUI deve instituir diretrizes para a formulação de políticas e gestão públicas integradas, para o desenvolvimento sustentável e integrado dos distintos municípios, princípios para a preservação ambiental e critérios para a aprovação ou revisão dos distintos Planos Diretores.

Dois questões podem ser apontadas como essenciais para um planejamento metropolitano: a governança interfederativa e a necessidade de que os Planos Diretores de cada Município que compõem uma Região Metropolitana sejam compatibilizados com o PDUI.

Somando-se ao fato de que a Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA - possui 34 municípios com distintas características territoriais, econômicas, sociais e ambientais, a construção do PDUI demonstra o nível de complexidade do seu processo de elaboração.

A governança interfederativa é o mecanismo que institui a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum entre as cidades de uma Região Metropolitana, visando torná-las mais eficientes. Isso significa que os municípios e Estados devem ser mutuamente responsáveis por serviços urbanos que sirvam às populações de mais de uma cidade, tais como: sistemas de transporte, saneamento básico e uso do solo.

O uso do solo na escala metropolitana é uma das

**Conurbação  
exige cuidados  
especiais**



responsabilidades compartilhadas pelos municípios de uma RM. A Lei Federal nº 13.089/15 define que o PDUI estabeleça o macrozoneamento da RM, especificando as Áreas de Interesse Metropolitano. Para tais áreas, devem ser definidos parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando o controle da expansão urbana, o equilíbrio e a distribuição de densidades e atividades no território.

Do mesmo modo que a gestão compartilhada, a

compatibilização do Plano Diretor com o PDUI, a regulação do solo é outro grande desafio para o planejamento metropolitano, visto a necessidade de conciliar interesses municipais e da Região Metropolitana como um todo. Tanto o PDUI quanto as divisões do macrozoneamento devem ser incorporados na minuta do Projeto de Lei Complementar que, por fim, instituirá o plano, conforme exigido pela Lei que estabelece o Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/15).

## CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A contribuição de melhoria é um tributo que vem sendo muito pouco utilizado na condução da política urbana, embora previsto no rol dos instrumentos dispostos no artigo 4º do Estatuto da Cidade.

**PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 145, III), NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (ART. 5º), E NO DECRETO-LEI Nº 195/67, SERVE DE AUXÍLIO AO PODER PÚBLICO A FIM DE DESCENTRALIZAR A INTEGRALIDADE DOS GASTOS COM BENFEITORIAS, TRANSFERINDO AO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL QUE TENHA OBTIDO VALORIZAÇÃO DO SEU PATRIMÔNIO A OBRIGAÇÃO DE AUXILIAR NO CUSTEIO DAS DESPESAS DAS OBRAS REALIZADAS.**

O tributo tem como ideia central promover a justiça fiscal, repartindo igualmente os benefícios decorrentes de obras públicas entre aqueles que realmente serão beneficiados. Tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado – art. 81 do CTN. Ou seja, a participação de cada proprietário será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

Sua cobrança depende da realização de uma obra pública que tenha como consequência um incremento do valor de imóveis pertencentes aos contribuintes. Não é todo benefício proporcionado pela obra ao particular que legitima a cobrança da contribuição. A valorização imobiliária é fundamental sob pena de inexigibilidade do tributo.

**Não basta a existência da obra realizada. É indispensável que dessa obra, por uma relação de causa e efeito, ocasione aumento positivo do valor do imóvel.**

A contribuição de melhoria só pode ser cobrada depois de realizada a obra, já que seu fato gerador é a valorização imobiliária. Simples serviços de manutenção e conservação, tal como o recapeamento de via pública, não permitem a cobrança de contribuição de melhoria.

Sua cobrança é decorrente de obra pública e não para a realização de obra pública, não podendo ser exigida no intuito de obter recursos a serem utilizados em obras futuras, como forma de ressarcir o Estado dos valores (ou parte deles) gastos com a realização da obra. E é justamente por isso que existe um limite total para a cobrança do tributo, qual seja, o valor total da obra realizada, e um limite individual, fundado na valorização imobiliária, que é o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Os requisitos mínimos para a instituição da contribuição de melhoria encontram-se esculpidos no **art. 82 do Código Tributário Nacional**, quais sejam:

- I - publicação prévia dos seguintes elementos:*
  - a) memorial descritivo do projeto;*
  - b) orçamento do custo da obra;*
  - c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;*
  - d) delimitação da zona beneficiada;*
  - e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;*
- II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;*
- III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.*

Ou seja, para implementação da contribuição de melhoria imperiosa a verificação dos seguintes pressupostos, sob pena de invalidação da cobrança: (a) realização de obra pública; (b) valorização do imóvel em decorrência da dita obra; (c) limite total da contribuição identificada como o custo da obra; e, (d) limite individual igual ao acréscimo de valor provocado pela benfeitoria, em cada unidade autônoma.

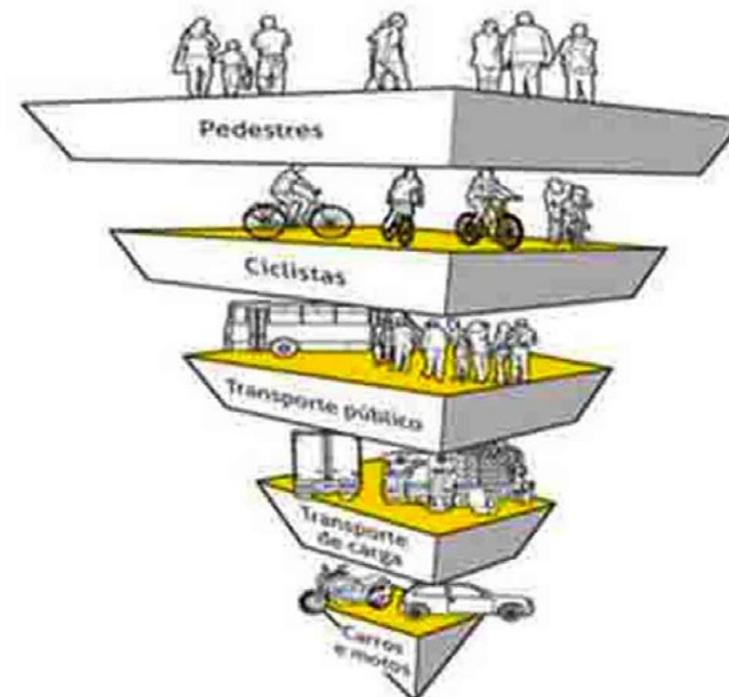
E a publicização desse edital de implementação das benfeitorias visando à restituição de parte dos gastos deve ser anterior à cobrança, e não necessariamente anterior à obra, como já pacificado nos Tribunais.

## MOBILIDADE URBANA E ACESSIBILIDADE:

A mobilidade urbana é um dos grandes efeitos perceptíveis da precarização das cidades. Com o modelo urbano vigente, as pessoas acabam tendo que residir em áreas mais periféricas, necessitando de mais tempo para os deslocamentos diários, passando a depender do sistema de transporte coletivo para circular ou do uso do veículo individual. Agregando-se a este fator do desenho territorial uma política econômica e social de incentivo à aquisição do carro individual e às dificuldades com eficiência e qualidade do transporte coletivo, aumenta-se o tráfego de transporte individual e, com ele, os congestionamentos, horas e horas gastas dentro de um veículo, assim como os acidentes associados, como atropelamentos e colisões, muitos deles com desfecho fatal.

A política nacional de mobilidade urbana, Lei n.º 12.587/2012, nesse passo, veio trazer uma mudança de paradigma, atentando aos indicativos de segurança, saúde, sustentabilidade e acompanhando o pensamento e as grandes reformas urbanísticas mundo afora.

O paradigma é de que todo o desenvolvimento urbano passe a ser orientado ao transporte público e ao não motorizado, TOD – da sigla em inglês Transit Oriented Development -, de forma que o espaço urbano comece a ser requalificado e pensado





com base nos princípios da mobilidade urbana: desenho urbano que priorize o pedestre e ciclista; restrição ao estacionamento e circulação do automóvel; incentivo ao transporte de massa; parâmetros urbanísticos com foco em cidades compactas, adensadas, bem conectadas e com uso misto do solo.

O papel do Plano Diretor, nesse passo, que determina

a política de uso e ocupação do solo e expansão urbana, é fundamental para induzir e propiciar uma mobilidade sustentável e pensar as cidades com esse paradigma, impactando na melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

FONTE: PlanMob, Caderno de Referência para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, secretaria nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – SeMob – Ministério das Cidades, edição 2015

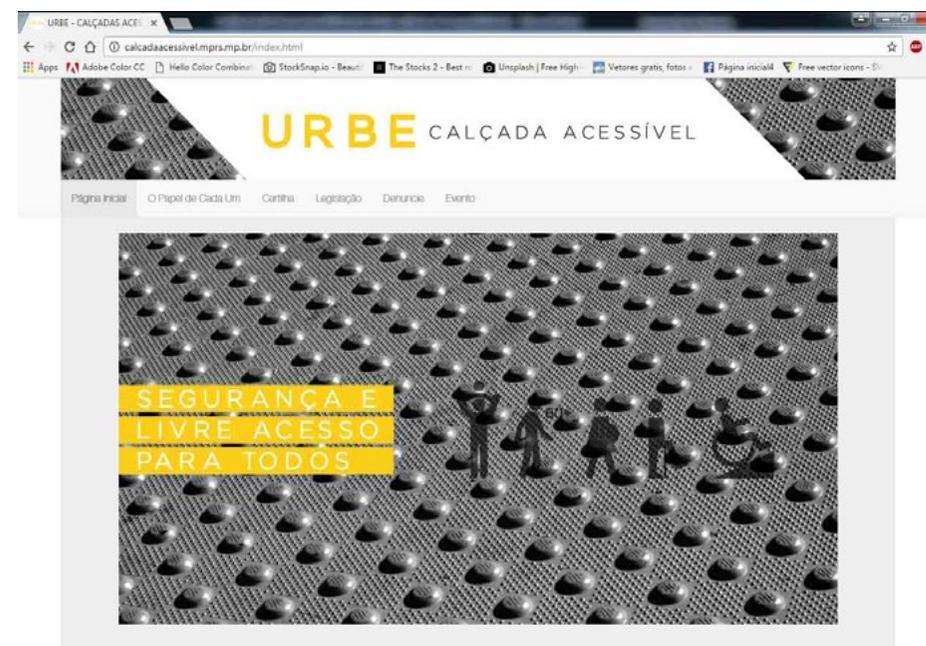
A acessibilidade é outro grande tema, que permeia a mobilidade urbana e a própria gestão das cidades, merecendo destaque nos planos diretores.

Frequentes são as situações de pessoas com deficiência que não conseguem exercer sua autonomia, ir ao médico, ao supermercado, farmácia ou mesmo trabalhar, porque as calçadas estão sem acessibilidade, sem sinalização adequada e com diversas barreiras arquitetônicas que impedem a circulação com segurança. Frequentes são as quedas de pessoas idosas, com lesões graves, em razão da má conservação ou inexistência de calçada. Mães com carrinho de bebê, crianças, pessoas com mobilidade reduzida, enfim, todos somos atingidos pela má conservação ou confecção da calçada ou que não preservam largura mínima de circulação.

Por isso, o planejamento das cidades, no que diz com a política de desenvolvimento urbano, mobilidade urbana e acessibilidade, é fundamental para que se interfira positivamente nesse cenário, transformando procedimentos e atitudes até então vigentes rumo a uma nova cultura de sustentabilidade, equidade na apropriação dos espaços e vias e inclusão social. A acessibilidade hoje está prevista como direito fundamental na Lei Brasileira de Inclusão – Lei nº 13.146/2015 - art. 53 e seguintes.

Os Municípios devem buscar promover as medidas necessárias para garantir que a cidade seja acessível na produção do espaço urbano.

Veja-se a respeito a exigência do plano de rotas acessíveis, previsto no art. 41, §3º, do Estatuto da Cidade.



Em relação às calçadas, como principal infraestrutura urbanística de mobilidade urbana e de atenção prioritária, veja-se a cartilha disponível em:  
**<http://calçadaacessivel.mprs.mp.br/index.html>**

## SANEAMENTO:

A Lei nº 11.445/2007, que instituiu “diretrizes nacionais para o saneamento básico”, define os municípios, como regra geral, como titulares dos serviços de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitários, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos), cabendo a eles a implantação da política e a elaboração do plano municipal de saneamento básico (PMSB), devendo abranger integralmente o território do município (áreas urbanas e rurais). Dessa forma, pode-se dizer que o PMSB é um documento que estabelece as regras para que todos os domicílios tenham acesso aos serviços de saneamento básico.

O Plano Diretor é um instrumento importante para a ordenação territorial dos Municípios e cabe aqui ressaltar a relevância da sua integração como o PMSB.

Por isso, ao ser proposto um índice urbanístico (índice de aproveitamento, por exemplo) para determinada zona da cidade, este deverá ser compatível com a capacidade de instalação e operação do sistema de esgotamento sanitário planejado para o local.

Ainda, do diálogo entre o Plano Diretor e o PMSB pode, por exemplo, definir-se diretrizes e ações de caráter legal, institucional e técnico destinadas a orientar a solução de problemas atuais de saneamento, antecipar futuros problemas decorrentes da urbanização e fornecer subsídios e orientações para execução de programas setoriais de longo termo, de forma que se evitem ou se restrinjam os impactos de tais problemas sobre o desenvolvimento urbano, no futuro.

Fonte: Plano Diretor participativo. Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos.



***A falta de planejamento resulta em longas distâncias para as estações de tratamento de esgotos e para os locais de captação de água a ser tratada, encarecendo a operação do sistema.***

Lembra-se que o Ministério Público desenvolve o Programa RESSanear propondo uma atuação coordenada no setor de saneamento básico, com diretrizes mínimas para o olhar que se quer consolidar nessa área.



<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/paginas/3340/>



[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/conclusoes\\_assinada.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/conclusoes_assinada.pdf)



<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/diretrizessolucaomista.pdf>

## POLÍTICA DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Lei nº 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal de 1988. Trouxe o conceito da bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da política de proteção dos recursos hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com a exata compreensão de que a escala regionalizada é a mais adequada para tratar do tema, considerando a peculiaridade do bem tutelado.

Os Planos de Recursos Hídricos, como instrumento da política, visam a fundamentar e orientar a implementação da política e do gerenciamento dos recursos hídricos. Dentre seu conteúdo mínimo, o plano abordará padrões de ocupação do solo e propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

O Plano de Bacias, cuja atribuição para elaboração é das Agências de Águas (art.44, inciso X), é de ordem pública e seu conteúdo mínimo deve atender ao artigo 7º da Lei.

Além disso, tal como nas demais políticas até aqui analisadas, também a Política Nacional de Recursos Hídricos busca a aproximação com os demais planejamentos regionais, estaduais ou nacionais e com o uso do solo (artigo 3.º, IV e V), possuindo potencial para influenciar diretamente na escala municipal.

Daí exsurge a importância de compatibilizar o Plano Diretor com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, diretriz, aliás, expressamente estabelecida pelo artigo 42-B, §2º, do Estatuto da Cidade.

Os Municípios devem concretizar essa aproximação estratégica entre Plano Diretor e plano de bacias, lembrando que terá a oportunidade de integrar o Comitê da Bacia Hidrográfica e opinar e votar para o plano de bacias.

**IMPORTANTE QUE O MUNICÍPIO AO ELABORAR SEU PLANO DIRETOR NÃO OLHE SOMENTE PARA SUA REALIDADE POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA. ELE DEVE CONSIDERAR O ECOSISTEMA EM QUE ESTÁ INSERIDO, PRINCIPALMENTE A BACIA HIDROGRÁFICA DE QUE FAZ PARTE.**



## POLÍTICA HABITACIONAL:

O direito à moradia, incluído no rol dos direitos humanos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e reconhecido como direito fundamental e social pela Constituição Federal de 1988, por derivar do direito a um nível de vida adequado, envolve não somente a existência de um abrigo, mas também outros aspectos como condições de higiene e conforto, salubridade, preservação da intimidade e privacidade, segurança, paz e dignidade, exigindo no mais das vezes uma prestação positiva do Estado, voltada para a população vulnerável, para sua concretização.

A ausência dessa política pública aliada à falta de planejamento urbanístico resulta no crescimento desordenado das cidades, principalmente rumo às periferias, já carentes de infraestrutura e de serviços, comprometendo a qualidade de vida dos moradores desses locais e ocasionando sérias consequências de cunho urbanístico, ambiental e socioeconômico à cidade.

Exsurge, certamente, a necessidade de planejamento das cidades brasileiras com vistas à promoção do direito à moradia adequada, lembrando ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CF).

Nesse passo, a Lei 11.124/05, marco regulatório do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, delineou alguns objetivos para implementação de uma política habitacional: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra



urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (art. 2º).

Destaca-se, modo igual, os princípios norteadores desse sistema (art.4.º, I), traduzidos pela moradia digna, pela função social da propriedade urbana, pela gestão democrática e pela compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal, bem como das demais políticas de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social.

Para viabilizar o direito, a Lei estabelece algumas diretrizes, que impactam sobre maneira na produção das cidades expressa no Plano Diretor: utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; utilização prioritária

de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados; incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia.

Toda a Política de Habitação de Interesse Social local deve vir expressa no Plano Habitacional de Interesse Social, mediante termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A importância desse Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é inegável, pois atua, para além de constituir condição de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), como instrumento de formulação da política, possibilitando que o Município, mediante diagnóstico, conheça a realidade do setor habitacional no seu território para que possa traçar um plano de ação com vistas ao enfrentamento dos problemas habitacionais constatados.

O plano, quando existente, ou a preocupação com a política habitacional deve estar de forma permanente dialogando com o Plano Diretor, mediando a produção do espaço urbano, indicando as áreas sujeitas a provisão da habitação de interesse social, os instrumentos de regularização fundiária, instrumentos de indução e financiamento da política urbana aplicáveis à concretização do direito à moradia, dentre outras medidas, de forma que sejam incorporados, com efetividade, no planejamento urbano.

Fonte: Brasil

## **ÁREAS DE RISCO E DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL:**

O planejamento urbano deve mapear as áreas de risco (encostas de morros suscetíveis de deslizamentos, áreas alagáveis, planícies de inundação, linhas de transmissão de energia elétrica, etc), as áreas de preservação permanente, bem como outras áreas não urbanizáveis (Mata Atlântica, etc.). A obrigação, aliás, de identificar essas áreas e determinar parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, dentre outras, vem expressa no artigo 42-A, §3.º, do Estatuto da Cidade quando da revisão dos planos.

Tais áreas deverão desde logo estar delimitadas nas plantas do plano diretor e outros instrumentos de planejamento como áreas não edificáveis. Uma vez que não podem receber moradias nem outras atividades elas também não receberão obras e serviços de infraestrutura urbana, logo não cabe atribuir a estas áreas índices urbanísticos (índice de aproveitamento, taxa de ocupação, altura, etc.).

A PREVENÇÃO de desastres, portanto, deve ser a regra, adotando-se, prioritariamente, medidas não estruturais de zoneamento (proibindo o parcelamento do solo nessas áreas) e de medidas estruturais extensivas (por exemplo: melhora de cobertura vegetal, diretrizes e medidas de melhorias para drenagem urbana). Além disso, adotar medidas de proteção a essas áreas, dando-lhes destinação pública ou com incentivos fiscais ao particular, como parques, campos de esportes, agricultura urbana, etc., pode ser uma boa maneira de integrar esses espaços às cidades, evitando a ocupação espontânea.

**Áreas que não podem ser urbanizadas por serem de risco ou de preservação permanente, já devem ser assim demarcadas e mapeadas nos planos diretores.**



Fonte: Prof. Carlos André Bulhões Mendes, UFRGS

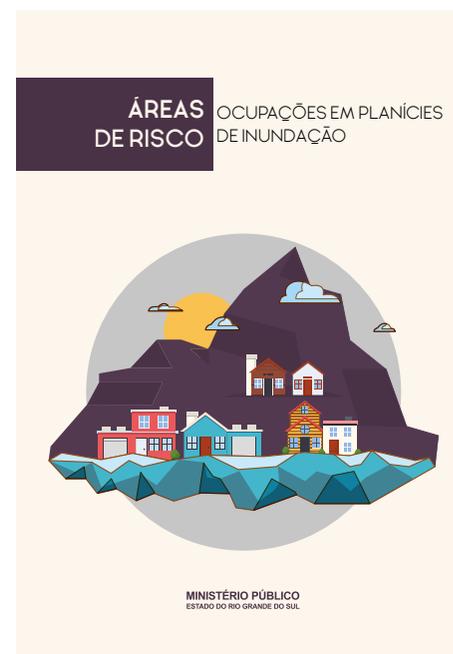


Logo, incumbe aos Municípios, nos Planos Diretores, elaborarem seu planejamento urbano focado na gestão de risco, promovendo a devida revisão no sentido de incorporarem todas as diretrizes da política urbana e vetores definidos nas demais políticas setoriais (habitação, recursos hídricos, saneamento, defesa civil, ordenamento territorial), priorizando a prevenção como diretriz e definindo, se for o caso, quais as medidas (não estruturais e estruturais, relocação, etc.) a serem apresentadas para fazer frente às vulnerabilidades existentes ou prováveis e aos danos correlatos.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul construiu, com apoio de GTs, as seguintes conclusões sobre gestão de áreas de risco:



<http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/lts/conclusoesdogt.pdf>



[http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/cartilha\\_areas\\_risco.pdf](http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/cartilha_areas_risco.pdf)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n.º 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades:Aliança das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades, Plano Diretor Participativo, Guia para Elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2. Edição, Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA

BRASIL. Ministério das Cidades, Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social; ZEIS de vazios urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. 3. Edição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades, PlanMob: caderno de referência para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – SeMob. Brasília, 2015.

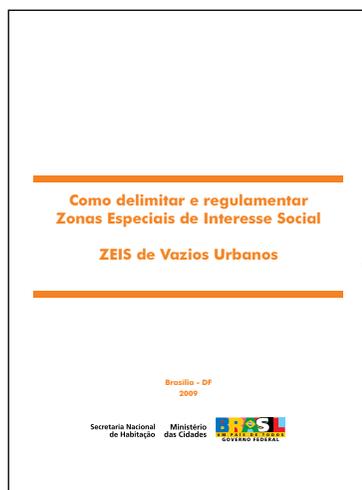
BRASIL. Ministério das Cidades, Guia para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. 2. Edição. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, disponível em [http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx\\_busca/zeis](http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx_busca/zeis)

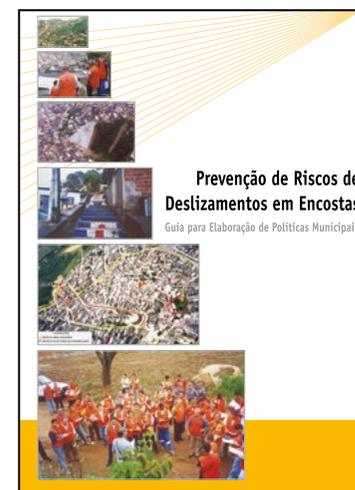
BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, disponível em [http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx\\_busca/eiv](http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx_busca/eiv)

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, disponível em [http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx\\_busca/abandono](http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/tx_busca/abandono)

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.116, de 23 de março de 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 24 mar. 1994.

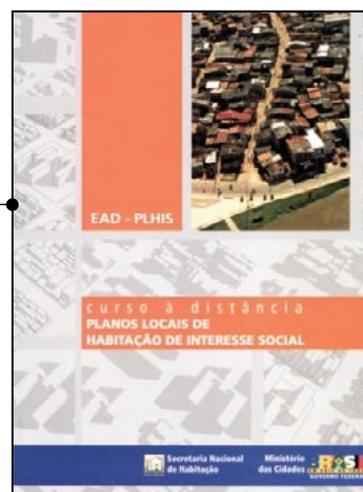


<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>



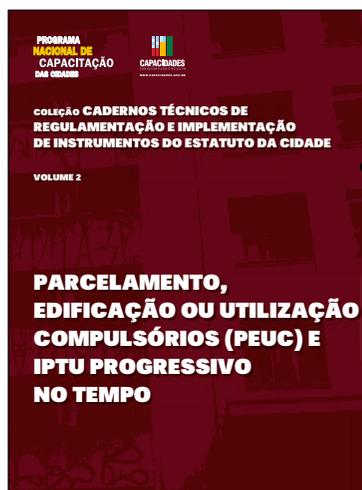
[https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro\\_Curso\\_Capatacao\\_Tecnicos\\_Municipais.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro_Curso_Capatacao_Tecnicos_Municipais.pdf)

[https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD-PLHIS\\_publicacao.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf)



[https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro\\_Mapeamento\\_Enconstas\\_Margens.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro_Mapeamento_Enconstas_Margens.pdf)

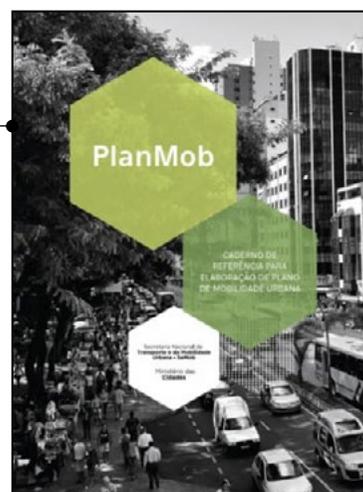




Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: [//www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CT\\_PEUC\\_e\\_IPTU\\_progressivo.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CT_PEUC_e_IPTU_progressivo.pdf)



[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/cartilha\\_vereadores.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/cartilha_vereadores.pdf)



<https://www.cidades.gov.br/component/content/article/265-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/publicacoes-semob/4769-caderno-de-referencia-de-plano-de-mobilidade-urbana>



[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/plano\\_diretor.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/plano_diretor.pdf)

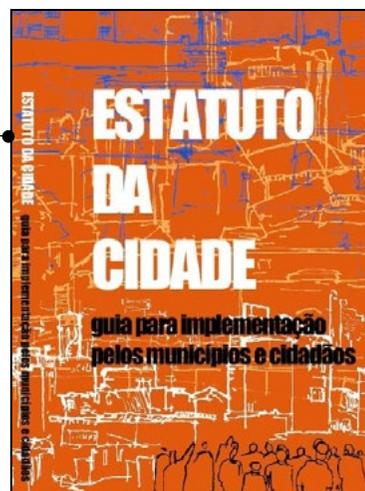


<http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano/acoes-e-programas-snapu/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/3061-biblioteca>



<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/planodiretorparticipativo.pdf>

<http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano/acoes-e-programas-snapu/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/1945-kit-da-campanha-plano-diretor-participativo>



[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/elaboracao\\_pmsb.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/elaboracao_pmsb.pdf)



PORTO ALEGRE, 30 DE MAIO DE 2017



 **MPRS** | Ministério Público  
do Rio Grande do Sul

APOIO:

