

plano diretor



PASSO A PASSO



Governo do Estado de São Paulo  
Geraldo Alckmin

Secretaria de Economia e Planejamento  
Martus Tavares

Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam  
Renato Amary

**Chefia de Gabinete** Luciano Viana de Carvalho - 11 3811-0303/0330 - gabinete@cepam.sp.gov.br

**Procuradoria Jurídica** João Carlos Macruz - 11 3811-0306/0307 - pj\_cepam@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria de Administração e Finanças** Mário do Amaral Alves - 11 3811-0439 - caf@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria da Escola Cepam de Gestão Municipal** Armando José Bellinatti - 11 3811-0308 - escola@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas** Áquilas Nogueira Mendes - 11 3811-0316 - cogep@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria de Relações Institucionais** Carlos Roberto de Abreu Sodré - 11 3811-0427/0437 - institucional@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria de Assistência Jurídica** Vera Lucia de Oliveira Alcoba - 11 3811-0314/0315 - coordejuridica@cepam.sp.gov.br

**Coordenadoria de Planejamento e Urbanismo** Aguinaldo Catanoc/Maria Niedja Leite de Oliveira - 11 3811-0310/0311 - cpu@cepam.sp.gov.br

**Assessoria de Imprensa** Uirá Lopes Fernandes/Rita Bonizzi/Silvia Melo - 11 3811-0329/0323 - Fax 11 3031-8377 - imprensa@cepam.sp.gov.br

#### **Assessoria de Comunicação**

**Edição de texto** Edson Monteiro

**Revisão** Eva Celia Barbosa

**Direção de arte e diagramação** Jorge Monge

**Tiragem** 3.000 exemplares



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM  
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

plano diretor



PASSO A PASSO

Mariana Moreira - coordenação

José Carlos Macruz, Marcos José de Castro

Maria Aparecida Aguiar Soares, Maria Niedja Leite de Oliveira,

Silvia Maura Trazzi Seixas

São Paulo, 2005

© Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam

Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

**José Carlos Macruz**, advogado, mestre em Direito Urbanístico pela PUC-SP e técnico da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

**Marcos José de Castro**, contador e técnico da Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas.

**Maria Aparecida Aguiar Soares**, arquiteta urbanista e técnica da Coordenadoria de Planejamento e Urbanismo.

**Maria Niedja Leite de Oliveira**, geógrafa, mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e técnica da Coordenadoria de Planejamento e Urbanismo.

**Mariana Moreira**, advogada, mestre em Direito Urbanístico pela PUC-SP e técnica da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

**Sílvia Maura Trazzi Seixas**, socióloga, pós-graduada em Sociopsicologia pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo e técnica da Coordenadoria da Escola Cepam de Gestão Municipal.

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Ivan Fleury Meirelles

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005. 208p.

Anexos: Como elaborar o termo de referência para contratar consultoria especializada na elaboração de plano diretor; Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001; Concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia - Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001.

1. Desenvolvimento urbano. 2. Planejamento urbano. 3. Plano diretor. I. Moreira, Mariana, coord. II. Macruz, José Carlos. III. Castro, Marcos José de. IV. Soares, Maria Aparecida Aguiar; V. Oliveira, Maria Niedja Leite de. VI. Seixas, Sílvia Maura Trazzi. VII. T.

CDU: 711.16



## MENSAGEM DO GOVERNADOR

A publicação deste *Plano Diretor Passo a Passo* não poderia vir em melhor hora. Entre as novas demandas institucionais colocadas aos municípios, pelo Estatuto da Cidade, a elaboração dos Planos Diretores é, sem dúvida, uma das mais salientes e urgentes.

Felizmente, contamos, para a execução desta nobre tarefa, com o apoio técnico do Cepam, órgão da nossa Secretaria de Economia e Planejamento. Canal preferencial do Governo do Estado para os assuntos que dizem respeito à assistência organizada e atualizada aos municípios paulistas, o Cepam tem uma história, um acervo de conhecimentos e um especializado quadro técnico que o gabaritam a levar a bom termo tal trabalho.

Esta observação vale particularmente para a confecção do Plano Diretor, exigência jurídica fixada pela Lei Federal 10.257 – o Estatuto da Cidade –, que deve ser cumprida até 2006. A Constituição Estadual proclama, igualmente, a relevância do Plano Diretor, impondo-o aos municípios.

Com este livro, o Cepam, mais uma vez, sai na frente, com uma decisiva contribuição. Ainda mais importante, ao sugerir e propor um planejamento adaptado à realidade local e regional, colabora para a melhoria da qualidade de vida de nossa população. Respeito pelas pessoas é não apenas o lema de nossa administração, é, sobretudo, uma prática viva e cotidiana.

O *Plano Diretor Passo a Passo* é um exemplo concreto dessa política, no que toca ao arranjo e ordenamento do território municipal. Ele constitui um autêntico guia para a elaboração dos Planos. Guia cujo modelo já foi, inclusive, aplicado em alguns municípios, com amplo êxito. Seu principal vetor de aplicação é constituído pela capacitação técnica dos próprios servidores municipais, que assim se encarregarão de confeccionar o documento legal levando em conta as especificidades locais.

Faço votos para que esta publicação possa servir, de forma concreta, como útil roteiro às nossas Administrações Municipais no decisivo e complexo trabalho de produção de seus Planos Diretores.

Mãos à obra!

**Geraldo Alckmin**  
Governador do Estado de São Paulo



## APRESENTAÇÃO

Em face das transformações do mundo e do Brasil, o município também vive situações inusitadas. A globalização, as inovações na tecnologia da informação, a redefinição do papel do Estado na sociedade contemporânea, certamente, afetam os municípios. Não retiram deles seu papel fundamental na vida pública, ao contrário, lhes atribuem novas responsabilidades.

“Ninguém mora no Estado, ninguém mora na União”, já dizia o governador Franco Montoro. De fato, é a Administração Municipal que deve se transformar e se modernizar para enfrentar a nova realidade. E têm também maiores responsabilidades legais: de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de julho de 2001), que, por sua vez, atende à determinação da Constituição de 1988, cabe aos municípios com mais de 20 mil habitantes a obrigatoriedade de elaborar seu Plano Diretor.

Assim, com o intuito de colaborar com os municípios, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam - Centro de

Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, preparou o manual *Plano Diretor Passo a Passo*, apontando e explicando os elementos necessários à sua elaboração.

Um Plano Diretor – elaborado democraticamente, com propostas submetidas à apreciação prévia da população, das entidades de classe, das universidades, etc. – proporciona um diagnóstico e um prognóstico da cidade e permite uma reflexão sobre seu futuro, capazes de orientar as ações e prioridades da Administração Pública, dos investimentos e também a execução do orçamento. Entre outros assuntos de relevância, o *Plano Diretor Passo a Passo* aborda a estreita relação do Plano Diretor Municipal com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos municípios.

O objetivo do manual é informar, de forma clara, objetiva e mais prática possível, o que é um Plano Diretor e como ele deve ser elaborado.

O Governo Alckmin acredita na importância das ações conjuntas do Estado com os municípios para a melhoria das condições de vida das cidades. O governador costuma dizer que “quanto mais consultamos a população, menos erramos”.

Um Plano Diretor bem-feito, periodicamente avaliado e reavaliado, é um importante instrumento de planejamento, principal guia com que contará a Administração Municipal para orientar de forma integrada e sinérgica as transformações urbanas necessárias para que as futuras gerações encontrem o que precisam para viver bem: trabalho, educação, saúde e segurança, em cidades mais bonitas, mais amenas e socialmente mais justas.

**Martus Tavares**

Secretário de Economia e Planejamento



## PREFÁCIO

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, é a mais recente das conquistas obtidas pelos municípios a partir da Constituição de 1988, que os elevou à condição de entes da Federação Brasileira, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Contemporânea das lutas pela redemocratização do Brasil, a visão municipalista e descentralizadora tornou-se guia e marca dos gestores públicos que iniciaram a reconstrução do País, a partir da década de 1980, a começar pelo ex-governador Franco Montoro (1983-1986).

Nos últimos anos, tem-se verificado a ampliação da descentralização e da modernização da gestão dos recursos públicos, a exemplo da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do qual o município passa a ser o responsável direto pela aplicação das verbas destinadas à área.

Os municípios têm atualmente mais responsabilidades e, conseqüentemente, mais recursos para atuar diretamente na melhoria das condições de vida dos seus moradores. E, após 11 anos de discussões no Congresso Nacional,

o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de julho de 2001) veio atender a uma determinação da Constituição de 1988 e ampliar as bases dessa ação municipal, possibilitando a implantação de políticas fiscais, econômicas e administrativas com vistas ao desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade ampliou o raio de ação política dos municípios, por exemplo, ao modernizar a legislação sobre o uso e ocupação do solo, tornando-a mais próxima da realidade socioambiental dos centros urbanos, conferindo poder à municipalidade para garantir a função social da propriedade.

E também trouxe novas responsabilidades aos gestores públicos locais, como a obrigatoriedade de elaborar um Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, num prazo de cinco anos a contar de sua vigência, iniciada em outubro de 2001. Há que se lembrar ainda que a Constituição Paulista determina a existência do Plano Diretor, qualquer que seja o número de moradores do município.

Tradicional parceira dos municípios, a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, não poderia deixar de apoiar os gestores locais nesta importante tarefa de construir o Plano Diretor, com a participação popular, conforme determina o Estatuto da Cidade.

Para isso, elaboramos este *Plano Diretor Passo a Passo*, resultado de um trabalho de compreensão do Estatuto, apontando os elementos necessários à construção do Plano, desde a constituição da equipe técnica que coordenará os trabalhos e a definição da metodologia a ser empregada, passando pela coleta de dados, observação da legislação vigente e discussão democrática das propostas, até a elaboração do projeto de lei, bem como sua discussão e aprovação pela câmara municipal.

Não é o objetivo desta publicação oferecer um modelo acabado de Plano Diretor, mas, sim, apresentar um possível roteiro para a organização dos trabalhos e procurar preparar o gestor municipal para determinadas situações que poderão surgir durante o processo.

A equipe técnica do Cepam está à disposição dos gestores municipais que necessitem de apoio consultivo para a elaboração do Plano Diretor. Mãos e mentes à obra.

**Renato Amary**  
Presidente do Cepam



## SUMÁRIO

MENSAGEM DO GOVERNADOR

APRESENTAÇÃO

PREFÁCIO

INTRODUÇÃO 15

PRIMEIRA PARTE

Capítulo 1 O que é plano diretor 23

Capítulo 2 O estatuto da cidade e o plano diretor 29

Capítulo 3 Plano diretor participativo 41

Capítulo 4 Previsão de recursos 49

Capítulo 5 Metodologia 63

SEGUNDA PARTE

Passo 1 Definir a equipe técnica local 71

Passo 2 Levantar informações 77

Passo 3 Examinar a legislação urbanística 97

Passo 4 Prioridades e propostas 103

Passo 5 Selecionar instrumentos urbanísticos 109

Passo 6 Elaborar a minuta do projeto de lei 131

Passo 7 Discutir o projeto de lei 141

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

#### ANEXOS

A - Como elaborar o termo de referência para contratar consultoria especializada na elaboração de plano diretor

B - Estatuto da cidade - lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001

C - Concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia - medida provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001



## INTRODUÇÃO

O planejamento é, atualmente, mais do que uma exigência legal para a Administração Pública. Trata-se, sobretudo, da necessidade de dotar a máquina administrativa de processos de trabalho que agreguem valor às rotinas consolidadas, especialmente se considerada a intensa dinâmica das relações institucionais e pessoais que todos vivenciam.

A atividade de planejar não é uma tarefa simples. Ao contrário, exige o emprego de energia e esforço e, mais que isso, a adoção de certa organização e estrutura, bem como de determinados métodos.

A atividade pública, mais do que qualquer outra, deve funcionar segundo o estabelecido em planos. Não é outra a função do orçamento anual, que prevê as receitas e determina as despesas em razão de certo plano de governo. As finanças municipais, no mesmo sentido, estão sujeitas, em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao planejamento das ações de governo, de

modo a garantir recursos para as atividades previstas sem onerar novos exercícios fiscais. Em resumo, deve-se planejar para executar atividades dentro dos recursos possíveis e existentes.

No campo do urbanismo e da ordenação do território municipal, idêntica exigência é feita aos gestores locais: planejar. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 determinou a elaboração obrigatória de Planos Diretores para os municípios com mais de 20 mil habitantes. A Constituição Paulista, reconhecendo a extrema importância do Plano Diretor, o impõe a todos os municípios do Estado, independentemente do número de habitantes.

Deve-se compreender, portanto, que a atividade urbanística implementada pelos municípios necessita de prévio planejamento, sem o qual as ações realizadas podem levar a resultados indesejados e prejudiciais à população. Isso porque o município deve realizar sua função social que envolve o direito de todos a uma cidade sustentável para abrigar as funções de habitar, trabalhar, circular e ter acesso à recreação, com qualidade de vida.

Os municípios são os entes federados incumbidos constitucionalmente da elaboração dos Planos Diretores, e o prazo final para isso se esgota em outubro de 2006, conforme fixou o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257, de 2001, que regulamenta o artigo 182 da Constituição Federal.

## plano diretor PASSO A PASSO

O Cepam, que outrora apresentou, de forma pioneira, propostas inovadoras em termos de legislação urbanística, tendo tratado do tema “solo criado”, que resultou, na década de 1970, na Carta do Embu e que se encontra previsto no Estatuto da Cidade, sob a denominação “outorga onerosa do direito de construir”, apresenta o presente trabalho, que visa oferecer subsídios para a elaboração do Plano Diretor.

Este *Plano Diretor Passo a Passo* é composto de duas partes. A Primeira Parte é constituída por textos que, somados, estabelecem pressupostos conceituais para a elaboração do Plano Diretor, a começar pelos esclarecimentos sobre sua definição – O que é Plano Diretor – e seu conteúdo mínimo. Em seguida, o texto denominado Estatuto da Cidade faz uma leitura do texto legal, ressaltando, por sua importância, os dispositivos que cuidam das diretrizes gerais, da revisão exigida e das condutas tipificadas como improbidade administrativa.

O texto seguinte enfoca a necessária participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Diretor, esclarecendo como devem ser promovidas as reuniões com a sociedade civil e a publicidade dos documentos e informações produzidas, além de mencionar a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei sobre desenvolvimento urbano. Essa participação não constitui um momento único e determinado na elaboração do Plano, mas, sim, uma prática recorrente durante todo o processo.

Este trabalho dedica um outro texto à obrigatória relação do Plano Diretor com as leis orçamentárias – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – para previsão de recursos, visando a implementação do Plano Diretor.

O último texto aborda a necessidade de ser estabelecida uma metodologia para o trabalho, a fim de otimizar a análise dos dados levantados, lembrando que qualquer que seja o método escolhido deve sempre contemplar o máximo envolvimento da população municipal.

A Segunda Parte apresenta uma espécie de roteiro para a elaboração do Plano Diretor. Entretanto, tal “roteiro” é apenas uma sugestão, pois poderão ser retirados ou acrescentados tantos momentos quantos forem necessários para a elaboração. Note-se que os “passos” não informam, exatamente, como deve ser realizado, mas sim que a tarefa deve ser feita; a forma de realizá-la dependerá de cada município.

Nos Anexos, há uma sugestão de como contratar uma consultoria, pois pode ocorrer que a equipe técnica local, ainda que constituída por servidores integrantes do quadro funcional, necessite de apoio para reforçar sua atuação. Trata-se de orientação para elaborar um Termo de Referência que servirá de base para a futura contratação. Além disso, o livro traz os textos legais cita-

dos ao longo do trabalho e oferece também referências bibliográficas para que o leitor possa aprofundar o estudo em alguns temas.

Deve ser ressaltada a importância da Lei Federal 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, que tramitava no Congresso Nacional desde 1990. A lei, reclamada pela Constituição Federal de 1988, regulamenta o Capítulo da Política Urbana e outros temas relacionados ao urbanismo e ao direito urbanístico.

O Estatuto da Cidade fixa, entre outros assuntos relevantes, princípios, objetivos e diretrizes gerais da política urbana. Prevê as políticas setoriais de ordenação do território, controle do uso do solo, participação comunitária, contribuição social e regularização fundiária, definindo, ainda, instrumentos da política de desenvolvimento urbano, nos campos fiscal, econômico-financeiro, jurídico, administrativo e político.

Além disso, estabelece e disciplina diversos instrumentos jurídico-urbanísticos de implementação das disposições da política de desenvolvimento urbano, sendo o mais importante – posto que previsto na Constituição Federal – e o que possibilita imprimir natureza obrigacional para edificação, parcelamento e utilização de lotes e glebas não edificadas ou não utilizadas por seu proprietário, caracterizando a combatida especulação imobiliária.

O Plano Diretor assume grande importância no processo de planejamento, pois

dele devem constar as diretrizes e as medidas para a atuação urbanística municipal necessárias à implementação da política urbana definida para a cidade.

Relevante e indispensável é, também, a edição de legislação urbanística local para a execução do Plano, pois os instrumentos de controle e de imposição de obrigações de fazer ou de não fazer, aos proprietários de imóveis, dependem de previsão legal, a fim de serem exigidos.

Há outros instrumentos de impacto urbanístico, tão importantes quanto aqueles necessários à execução do Plano Diretor, que interessam ao próprio, mas dele independem para serem aplicados. Embora não tenhamos tratado desses mecanismos, alguns merecem registro: a concessão de uso especial para fins de moradia, que incide sobre áreas públicas, disciplinada na Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, parte integrante dos Anexos deste trabalho, e o usucapião, que se reflete em áreas privadas, previsto nos artigos 9º a 12 do Estatuto da Cidade. Ambos têm por objetivo a regularização fundiária, que é uma das diretrizes do artigo 2º da Lei 10.257.

Dessa forma, este livro pretende ser um estímulo aos municípios para que possam empreender a complexa tarefa de produzir o Plano Diretor, adotando o planejamento em todos os setores de sua atuação.

plano diretor

PASSO A PASSO

primeira parte

Nesta Primeira Parte, o leitor poderá tomar um primeiro contato com as premissas do Estatuto da Cidade, os conceitos sobre Plano Diretor e a necessidade de participação popular para elaborá-lo, bem como com um comentário sobre a interface do Plano com as leis orçamentárias e a metodologia a ser adotada em sua confecção.



## Capítulo 1 O que é plano diretor

O município, com a edição da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, adquiriu *status* de entidade da Federação, passando a estar no mesmo nível dos Estados e do Distrito Federal.

É o que se depreende dos artigos 1º e 18 da Lei Suprema. E como integrante da Federação brasileira é dotado de autonomia para organizar-se por meio da edição de Lei Orgânica própria, para eleger os seus governantes, para arrecadar seus tributos e aplicar as suas rendas, para organizar o seu território e prestar os seus serviços, por meio da concessão e da permissão, e para editar as suas próprias leis sobre assuntos de interesse municipal, como vislumbramos dos artigos 29 e 30 da Constituição da República.

A Constituição Federal, ao definir as competências legislativas próprias das unidades da Federação, adotou o princípio da predominância do interesse, segundo o qual a União tratará das matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, enquanto os Estados cuidarão das matérias e questões de predominante interesse regional, e aos municípios foram destinados os temas de interesse local.

Assim é que a atuação do município, no exercício de sua competência, se efetivará na observância das normas contidas, basicamente, no artigo 30, incisos I e II, da Carta, que prevêm, respectivamente, a competência da unidade federativa municipal para tratar de assuntos de interesse local e a competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Atente-se, ainda, para o poder expressamente concedido ao município para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, preceituado no artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, sem se esquecer da competência municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para isso, papel fundamental é desempenhado pelo Plano Diretor.

Conforme a Constituição Federal (art. 182, § 1º), o Plano Diretor consiste no instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no qual deverão estar contidos os aspectos físicos, sociais, econômicos e sociais desejados pela coletividade. Por meio do Plano Diretor, deve-se procurar alterar a realidade presente para que se possa obter uma melhor qualidade de vida da população.

Na mesma linha caminha o Estatuto da Cidade (art. 4º, III, *a*), ao definir o Plano Diretor como um instrumento de planejamento municipal, voltado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, explicitando, desse modo, os objetivos básicos da política urbana.

O planejamento é um mecanismo previsto na Constituição Federal, no inciso VIII do artigo 30, que concebe a competência municipal para promover a ordenação adequada de seu território, inclusive por meio do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Consiste o planejamento em um mecanismo ou processo técnico, por intermédio do qual o administrador efetiva suas ações de governo, com o objetivo de alterar e transformar a realidade em busca do desenvolvimento econômico e social.

O Plano Diretor é um instrumento legal decorrente da consecução de planejamento, assim como outros diplomas legais voltados ao uso, controle, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Cabe também ao Plano Diretor, nos termos do § 2º do artigo 182 da Constituição Federal, estabelecer as exigências fundamentais da cidade sobre as quais a propriedade urbana cumprirá sua função social, de modo a assegurar à

população o seu bem-estar, imprimindo ritmo à consecução das diretrizes fixadas em lei.

A cidade deve ter por premissa, para que cumpra com as suas funções sociais, propiciar à população o exercício de seus direitos básicos: moradia, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, lazer e trabalho. As funções sociais da cidade devem retratar seu desempenho em relação à coletividade e à região em que esteja localizada.

Para que se possa ensejar o pleno exercício dos direitos da população, é imprescindível medir a eficácia dos serviços públicos inerentes a saúde, educação, cultura, segurança, comunicação e transporte, bem como o grau de diversidade de suas atividades econômicas, além de conhecer a qualidade ambiental, o grau de poluição da água, do ar e do solo no território e sua interface com as localidades vizinhas.

Com o panorama real definido, o município conseguirá ter a concreta dimensão de seus problemas que afetam a população e que devem ser enfrentados. Para tanto, estabelecerá prioridades e definirá as medidas e os mecanismos a serem adotados para esse fim. É preciso conhecer os aspectos positivos e negativos da cidade, pois somente assim o Poder Público poderá fixar diretrizes, metas e proposições para fazer cumprir a política urbana.

Muito embora o Texto Constitucional se refira a uma política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, o Plano Diretor não terá sua atenção voltada apenas para a área urbana. Deve ter seus olhos focados, também, para a área rural, uma vez que esta é importante para que a cidade possa cumprir com as suas funções sociais.

Outro relevante papel a ser desempenhado pelo Plano Diretor é estabelecer as diretrizes a serem observadas pelo proprietário da terra urbana, para que possa fazer com que esta cumpra com a sua função social, de modo a evitar o seu uso nocivo, em detrimento da ordenação adequada da cidade.

O proprietário somente terá garantia da propriedade se o uso dado a ela estiver em consonância com os princípios constitucionais, especialmente com o da função social, consagrado no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal. Disto decorre a infinita relevância do Plano Diretor, ao qual caberá estabelecer as diretrizes urbanas a serem observadas pelo proprietário da terra urbana, cujo descumprimento o levará a sofrer as sanções elencadas no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal: parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação paga com títulos da dívida pública.

Por sua vez, ao proprietário que imprimir à sua propriedade a função social que lhe foi destinada, o direito individual do proprietário de usá-la, gozá-la e dispô-la estará assegurado.

É de se ressaltar que o Plano Diretor é um plano urbanístico legal, aprovado pela câmara de vereadores, cuja iniciativa para a sua elaboração é privativa do prefeito. Tudo o que ele contiver terá conformação de lei. Não é um mero ato administrativo com poder para disciplinar a função social da propriedade e fixar as funções sociais da cidade. A formatação da função social da propriedade e a definição das funções sociais da cidade decorrerão de lei, mais especificamente do Plano Diretor.



## Capítulo 2 O estatuto da cidade e o plano diretor

**S**egundo o artigo 4º, inciso III, alínea a, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um dos instrumentos de planejamento municipal, voltado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, que são os fins precípuos da política urbana.

O Plano Diretor mereceu, por parte do legislador federal, tratamento especial, conforme expresso no Capítulo III, artigos 39 a 42. O Estatuto da Cidade estabeleceu o seu conteúdo mínimo, as cidades que obrigatoriamente devem elaborá-lo, o prazo para a sua revisão, a amplitude do seu alcance, a previsão da integração de suas diretrizes e prioridades na legislação orçamentária e a obrigatoriedade da participação popular na sua elaboração.

O Estatuto ressalta, no artigo 39, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º.

Esse artigo 2º elenca uma série de diretrizes da política urbana a serem atendidas pelo município, aptas a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Atuam, tais diretrizes, como verdadeiros princípios, dos quais a política urbana, incrementada pela série de normas editadas pelo município, não pode se furtar de cumprir.

*Destacamos, aqui, algumas diretrizes contidas no artigo 2º que se referem, direta ou indiretamente, ao Plano Diretor:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I);
- Gestão democrática da cidade, 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 (inciso II);
- 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 (inciso IV);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de

- imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (inciso VI, alínea e);
- 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 (inciso VII);
  - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (inciso XII).

A elaboração do Plano Diretor não pode perder de vista tais diretrizes, pois são valoradas como insuperáveis pelo Estatuto da Cidade. Tem-se, nas diretrizes da política urbana, o fundamento de sua própria validade.

O Estatuto da Cidade, no *caput* do artigo 40, reforça a natureza legal do Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a lembrar que ele deverá englobar todo o território municipal, incluindo, claro, a área rural (art. 40, § 2º).

Após a entrada em vigor do Plano Diretor, ele deve ser revisto, no máximo, a cada dez anos, a contar da data de entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 8 de outubro de 2001. Não está vedado ao município o estabelecimento de prazo menor, na forma estabelecida no próprio Plano. O que não se admitirá é a fixação de prazo superior a dez anos, pois este é o limite para a revisão e esta se dará em obediência ao processo legislativo definido na Lei Orgânica Municipal (LOM).

Sendo uma lei, fatalmente a sua revisão dependerá da aprovação por parte dos vereadores. Para evitar que a revisão não se concretize, uma vez que o Poder Legislativo local pode divergir das propostas apresentadas, é imprescindível um amplo comprometimento de todos os Poderes e da sociedade com aquele instrumento.

A ausência da revisão do Plano Diretor coloca o prefeito municipal na mira da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, por incorrer em prática de ato de improbidade, conforme prevê o inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade.

Na hipótese de o prefeito se omitir na adoção de providências voltadas à revisão do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, no artigo 52, inciso VII, prevê que estará caracterizada a prática de ato contrário aos princípios da Administração Pública, conforme prevê o artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, que importará aplicação das sanções previstas no seu artigo 12, inciso III: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Os municípios que porventura não tinham Plano Diretor quando da edição do Estatuto da Cidade, passaram a ter a obrigação de editá-lo no prazo de cinco anos, que começou a ser contado a partir de 8 de outubro de 2001 (art. 50).

O descumprimento desse prazo levará à punição do prefeito, por prática de ato de improbidade administrativa, prevista no artigo 11 da Lei 8.429/92, cujas sanções são as arroladas no inciso II do artigo 12, antes indicado, conforme prevê o artigo 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

Enaltecendo a gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade, no § 4º do artigo 40, determina que o Poder Executivo, no processo de elaboração do Plano Diretor e na sua fiscalização, assegurarão audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A norma legal encontra respaldo no Texto Constitucional, cujo inciso XIII do artigo 29, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

À participação popular é dada tanta importância que o Estatuto da Cidade previu, nos artigos 43 a 45, que fazem parte do Capítulo IV, denominado *Da Gestão Democrática da Cidade*, a presença de toda a coletividade em temas

que envolvem a cidade, por meio de debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, entre outras ações, sob pena de prática de ato de improbidade administrativa (art. 52, VI).

Embora não faça menção expressa aos vereadores, na hipótese de a câmara municipal não assegurar a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, também poderá se sujeitar à prática de ato de improbidade administrativa, sob os mesmos fundamentos aplicáveis ao prefeito. Isto porque o artigo 11 da Lei 8.429/92 trata, de maneira não exaustiva, de procedimentos que atentam contra os princípios da Administração Pública, dentre eles o da legalidade.

Se o projeto de lei que dispõe sobre o Plano Diretor estiver na câmara municipal e esta não assegurar a participação popular no processo de discussão da propositura, poderá levar os vereadores, conforme o caso, a sofrer ação de improbidade, por desrespeito ao § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

Com o intuito de viabilizar a execução efetiva do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade determina, no § 1º do artigo 40, que as suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas no PPA, na LDO e na LOA. Medida importante para que as intervenções urbanísticas necessárias possam ser executadas e, assim, atingir com os propósitos consagrados no Plano Diretor.

Além do mais, a previsão do Estatuto da Cidade mantém íntima relação com o planejamento, que, na forma do artigo 174, é determinante para o setor público e que, portanto, deve estar presente em todas as atividades desenvolvidas pelo Poder Público, inclusive as urbanas.

Não se pode esquecer que a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trata, nos artigos 4º a 10, dos mecanismos de planejamento orçamentário e financeiro. E nesses instrumentos devem estar espelhadas as diretrizes e prioridades do planejamento do desenvolvimento urbano, cujos programas, projetos, entre outras regras contidas no Plano Diretor, deverão integrar, necessariamente, a legislação orçamentária municipal.

Por sua vez, o artigo 41 do Estatuto da Cidade, além de reiterar a regra constitucional que obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a terem Plano Diretor, também o exige para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional e para todas as cidades que pretendam utilizar os instrumentos relativos ao parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação paga com títulos da dívida pública.

Nas cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor deverão estar previstos entre as medidas de compensação adotadas, como estabelece o § 1º do artigo 41 do Estatuto.

Com relação às cidades que tenham mais de 500 mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido, segundo dispõe o § 2º do artigo 41 do Estatuto da Cidade.

O elenco constante do artigo 41 do Estatuto da Cidade demonstra a preocupação do legislador federal com a adequada ordenação e desenvolvimento urbanos das cidades que estão concentradas em grandes centros, com elevada densidade populacional, bem como com a conservação e preservação ambiental, a exigir o estabelecimento de diretrizes e a adoção de medidas voltadas ao bem-estar coletivo, tratadas no Plano Diretor.

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece, no § 1º do artigo 180, que todos os municípios, independentemente do critério populacional adotado pela Constituição Federal, devem editar os seus respectivos planos diretores.

*Com relação ao artigo 42 do Estatuto da Cidade, foi definido o conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor, o que indica um aspecto físico-territorial deste instrumento urbanístico:*

- Delimitar as áreas urbanas nas quais poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização (inciso I);
- Estabelecer disposições requeridas para o exercício do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da alteração do uso do solo, da transferência do direito de construir e das operações urbanas consorciadas (inciso II);
- Instituir sistema de acompanhamento e controle (inciso III).

Sobre o conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor, o artigo 42 do Estatuto da Cidade não deve ser encarado como uma obrigação do município de, ao elaborar seu Plano Diretor, delimitar áreas para a aplicação do parcelamento, da edificação e utilização compulsórias ou estabelecer disposições outras para aplicação dos instrumentos de intervenção urbanística a que faz menção.

Será no processo de planejamento, com a ampla discussão, com a participação da coletividade e com o conhecimento da realidade municipal, notadamente de seus problemas, que deverá definir sobre a aplicação de todo o instrumental urbanístico previsto no Estatuto da Cidade.

Lembramos que uma das diretrizes da política urbana é ordenar e controlar o uso do solo urbano, de forma a evitar a especulação imobiliária. Se for detectada a retenção especulativa do imóvel, imperiosamente deverá o Plano Diretor delimitar as áreas em que isto ocorre, para permitir aplicar a sanção do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previstos no artigo 5º do Estatuto da Cidade, para, assim, fazer valer o cumprimento do princípio da função social da propriedade urbana. Do contrário, não haveria razão para o Plano Diretor obrigatoriamente delimitar tais áreas.

É de se ressaltar que a delimitação das áreas, na forma do inciso I do artigo 42 do Estatuto da Cidade, está condicionada à existência de infra-estrutura e de demanda para utilização. É desarrazoado supor a delimitação de áreas sobre as quais poderão incidir o parcelamento ou a edificação compulsórios, com o objetivo de adensar determinada região da cidade, quando a infra-estrutura existente e a demanda para a sua utilização estejam saturadas.

A infra-estrutura implica a existência de equipamentos urbanos na área delimitada pelo Plano Diretor, a compreender os edifícios públicos, vias e praças públicas, redes de água e esgoto, telefone, iluminação pública, fontes, locais de educação e saúde, entre outros.

No tocante à demanda para a utilização da infra-estrutura, o Poder Público deve considerar mercado suficiente para a negociação dos lotes decorrentes do parcelamento e a venda das unidades na hipótese da edificação.

Destaque-se que está definido como diretriz da política urbana, no artigo 2º, inciso VI alínea c, que a ordenação e o controle do uso do solo se fará de modo a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana. Se assim é, ou seja, vislumbra a possibilidade de impedir o uso do solo urbano sem que a infra-estrutura urbana seja suficiente para tanto, não há motivos para afirmar, categoricamente, que os municípios que elaborarão os seus respectivos Planos Diretores devam, obrigatoriamente, delimitar as áreas para a aplicação das sanções previstas no artigo 5º do Estatuto da Cidade.

A previsão, no Plano Diretor, das disposições exigidas para o direito de preempção, para a outorga onerosa do direito de construir, para as operações urbanas consorciadas e para a transferência do direito de construir estará, também, condicionada à realidade municipal. Tais mecanismos somente serão utilizados pelo Poder Público se estiverem inseridos no Plano Diretor.

O inciso III do artigo 42 do Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade de o Plano Diretor ter um sistema de acompanhamento e controle da execução de seus termos. É justificável tal imposição, pois tem o intuito de verificar a ocorrência de falhas na sua execução, com a possibilidade de corrigi-las, além de constatar a necessidade de alterações, a considerar que a dinâmica da cidade pode exigir a redefinição de determinados rumos.



## Capítulo 3 Plano diretor participativo

A participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Diretor nos municípios, conforme prevê o Estatuto da Cidade, deve ser garantida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Em seu artigo 40, § 4º, o Estatuto da Cidade propõe e estabelece alguns instrumentos que garantem a participação popular, mas não define momentos especiais ou fases pontuais para que ocorra a convocação à participação.

Isso significa que a participação popular é um processo contínuo que passa todas as etapas de elaboração do plano e se consolida enquanto um exercício de cidadania.

Vale ressaltar que outras práticas de participação da coletividade que o município já detém e demonstrem eficácia devem ser incorporadas e vivenciadas, como complemento aos instrumentos que trataremos a seguir.

## AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DEBATES

O processo de participação população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, por meio das audiências públicas e debates, além de seu valor simbólico como expressão de identidade e cidadania, representa o reconhecimento político pela sua inserção na lei.

Porém, há alguns desafios que exigem dos governos municipais, dispostos à participação efetiva da população e da sociedade civil organizada, uma parceria que permita o desenho de novas formas de ação coletiva na construção de um município mais acolhedor e comprometido com a qualidade de vida de seus cidadãos.

As audiências públicas representam o encontro do governante local com os cidadãos envolvidos e as representações da sociedade civil. Elas pressupõem um convite à participação, comunicação, informação, debate, discussão, avaliação, prestação de contas.

É preciso tomar cuidado para que as audiências públicas não se transformem em eventos que configurem apenas o momento de iniciar uma ação exigida por lei ou de referendar um projeto pronto, tecnicamente perfeito, mas que em nada colaborem com a consolidação da cidadania.

Ao contrário, quando um governo municipal é comprometido com a

solidificação da democracia no seu território, ele usa desses instrumentos para criar possibilidades de maior participação coletiva em todo o processo de elaboração do Plano Diretor, desde sua formulação até sua avaliação, aprovação e implementação.

Nesse caso, a participação da sociedade deixa de ser uma figura de retórica e se concretiza quando os diversos grupos, categorias, movimentos, associações, igrejas e conselhos são incorporados ao processo de elaboração do Plano Diretor, por um chamado que inicialmente deve ser da prefeitura.

Em conjunto, são definidos os comitês temáticos, os grupos de discussão, os planos de trabalho, em uma clara demonstração de que os caminhos e a “cara” do município não são mais determinados apenas pelos governantes e técnicos.

### **PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES**

Todos os documentos e informações devem ser simples e em linguagem acessível, de modo a permitir que a população identifique o assunto e perceba a que situação ou espaço se refere.

Quanto mais as informações forem decodificadas e compreensíveis, maior será a possibilidade de o cidadão opinar e apresentar soluções, em um saudável exercício de cidadania.

Simplificar a forma de apresentação dos documentos e das propostas sistematizadas traz transparência ao processo e conquista aliados.

Todos os meios de comunicação de que o município dispõe devem ser usados, principalmente os de maior alcance. Os programas de rádios locais são bons veículos para mobilizar e divulgar informações, principalmente aqueles em que o cidadão pode opinar e/ou perguntar, via telefone.

Sindicatos, mercados, lojas, praças, igrejas, postos de saúde e escolas, enfim, toda a rede social existente, são bons espaços para a colocação de cartazes informativos e de chamadas à participação nas reuniões e grupos temáticos.

### **ACESSO LIVRE AOS DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES PRODUZIDOS**

Facilitar o acesso aos documentos ajuda a consolidar a cidadania e aumenta a credibilidade e a confiança nos governantes.

Os órgãos públicos que vão disponibilizar informações ao cidadão e às entidades da sociedade civil devem definir procedimentos administrativos para a consulta, além do cadastramento das entidades.

As regras são importantes para definir o universo do que vai ser disponibilizado e a responsabilização técnica pelas informações prestadas, porém todos os

procedimentos devem ter como meta facilitar o acesso, nunca burocratizar ou se transformar em elemento complicador.

Para garantir a participação popular na definição de diretrizes e políticas para o desenvolvimento municipal, o Estatuto da Cidade, no artigo 43, estabelece novos instrumentos de participação direta e representativa, agrupados no contexto da gestão democrática da cidade, que têm a finalidade de expandir a intervenção coletiva e garantir a co-responsabilidade no novo desenho do município:

### Órgãos colegiados de política urbana

O Conselho de Política Urbana no município deve ser um órgão coletivo, com participação do Poder Público e da sociedade, nos moldes dos outros conselhos, com funções de participar na execução, fiscalização e implementação do Plano Diretor. O conselho é o contraponto da sociedade e deve investir na participação de entidades com importância na vida dos municípios e que detenham representatividade na comunidade.

Caso o Conselho de Política Urbana já exista em um município que pretenda elaborar o Plano Diretor, cabe a ele mobilizar os cidadãos, garantir o processo de participação popular na elaboração, discutir a cidade e facilitar a integração da sociedade com o Poder Público e com os outros conselhos municipais.

### **Debates, audiências e consultas públicas**

Está reiterada, por meio desses mecanismos de “confronto”, a permanente e efetiva parceria da participação da população e da sociedade civil organizada com o Poder Público no delineamento da política urbana a ser desenvolvida pelo município, notadamente na elaboração do Plano Diretor.

### **Conferências sobre assuntos de interesse urbano**

As conferências municipais são amplos encontros coletivos, em que todas as organizações locais podem estar representadas. São os fóruns nos quais se discutem os grandes temas da cidade, os investimentos, os financiamentos e os caminhos da participação. São também o momento de avaliação de todas as políticas públicas locais e de sua inserção na discussão do Plano Diretor.

São extremamente relevantes as conferências nacionais e estaduais, das quais os municípios participarão necessariamente, na medida em que podem ser apresentados e discutidos temas que podem impactar a ação municipal na condução de sua política urbana, inclusive quanto à obtenção de recursos.

### Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

Próprias do exercício da soberania popular, cuja prática aprimora os sentidos da cidadania e da democracia, a sociedade poderá apresentar propostas de seu interesse, tanto na esfera administrativa, como na legislativa, que envolvam o bairro, o distrito ou todo o município.

Os projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano podem tratar do Plano Diretor, do uso e ocupação do solo, do parcelamento do solo urbano, de planos setoriais, quando for o caso, decorrentes do Plano Diretor, enfim de uma variada gama de assuntos que objetivem propiciar o adequado ordenamento urbano do território municipal.

Os projetos de lei de iniciativa popular serão encaminhados à câmara municipal, desde que haja manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado. Para a apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a serem encaminhados à prefeitura, aquela exigência não existe.

É certo que as proposições não serão obrigatoriamente aprovadas pelos respectivos Poderes, mas é inegável que, com o apoio popular a respaldá-las, maior responsabilidade terão aqueles que se incumbirão de examiná-las, exatamente porque a população estará com seus interesses voltados à manifestação acerca do que propôs.





## Capítulo 4    P r e v i s ã o   d e   r e c u r s o s

**É** sabido que o Plano Diretor extrapola o sistema orçamentário, porém, alguns de seus objetivos e diretrizes, para produzirem efeitos, dependem de investimentos do Poder Público, sejam relativos às despesas correntes ou às despesas de capital. Diante dessa situação, conclui-se pela necessidade da integração do Plano Diretor aos instrumentos de planejamento orçamentário.

Todas as despesas governamentais, sejam elas de manutenção e conservação dos serviços já existentes ou relativas à criação, expansão ou aprimoramento da ação governamental, devem estar previstas no sistema orçamentário. O governo não deve realizar despesas sem autorização orçamentária.

A integração do Plano Diretor com o sistema orçamentário envolve aspectos relacionados às diretrizes que poderão servir de base para a tributação municipal, em especial para a instituição do IPTU progressivo no tempo. Essas diretrizes contribuem para a implementação de uma política tributária e são levadas em consideração nas previsões de receitas.

O Plano Diretor é o instrumento básico de planejamento do município, devendo todos os demais planos estar em perfeita harmonia e compatibilidade com este.

O alcance da efetividade e da eficácia da aplicação do plano diretor depende, portanto, da integração com o PPA, a LDO e a LOA, *os quais são comentados a seguir.*

#### PLANO PLURIANUAL (PPA)

**O que é:** O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É um plano que proporciona uma visão daquilo que o governo se propõe a realizar em médio prazo, e cuja realização está vinculada à utilização de recursos orçamentários.

**Origem:** Esse plano é elaborado e proposto pelo Poder Executivo.

**Prazo e vigência:** O prazo de abrangência do PPA é de quatro anos, sendo que sua elaboração e apresentação à câmara municipal acontecem sempre no primeiro ano de mandato do prefeito, até o dia 31 de agosto, salvo se a LOM dispuser outra data. Sua vigência tem início no segundo ano de mandato e se estende por mais três exercícios.

**Especificidade:** No exercício de 2005, certamente haverá problema de integração do PPA com o Plano Diretor pelo fato de haver municípios que não possuem Plano Diretor ou que estão atualizando seu conteúdo. Com isso, alguns municípios vão ter que estabelecer a proposta de PPA sem os parâmetros do Plano Diretor. Contudo, cabe observar que esses instrumentos são flexíveis e podem passar por revisões periódicas para a realização de ajustes. Passada a fase de elaboração e atualização do Plano Diretor, não haverá justificativas para que o PPA esteja incompatível com o instrumento de planejamento da cidade (o Plano Diretor).

**Exemplo:** Um determinado Plano Diretor tem como diretriz a promoção da industrialização do município, para gerar emprego e renda e melhorar a qualidade de vida da população, estando vinculada a esta diretriz a definição de que o parque industrial do município deverá situar-se na zona Leste, dentro de determinada área projetada, sendo que as demais regiões da cidade não poderão comportar a instalação de indústrias, por determinação prevista em estudos de impacto ambiental.

**O que fazer:** Nesse caso, o PPA não deverá direcionar para outras áreas a instalação do parque industrial, como para a zona Norte, por exemplo. A compatibilidade deverá ocorrer sucessivamente com as metas e prioridades da LDO e com a fixação de despesas na LOA.

### O conteúdo do PPA

O PPA moderno prevê receitas que financiarão as metas propostas, evitando-se as práticas comuns do passado que estipulavam metas impossíveis de serem alcançadas em apenas quatro anos, tornando-se uma verdadeira peça de ficção pela falta de priorização e por não levar em conta a disponibilidade de receita para ser aplicada em novos projetos.

No PPA deve constar diagnóstico da situação encontrada pelo governo, e as diretrizes, metas e objetivos devem ser apresentadas de forma clara, de tal modo que possibilitem interligar as diretrizes e objetivos do Plano Diretor, para que ele seja compatível com o Estatuto das Cidades.

Como citado anteriormente, admitindo-se que o Plano Diretor definiu que a implantação do parque industrial será na zona Leste do município e levando-se em consideração que o governo municipal deseja implementar política de desenvolvimento industrial, estaria compatível e integrada a este plano a seguinte proposta de PPA:

## ÓRGÃO/ENTIDADE

### Prefeitura do Município de... /Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

<b>Diretriz</b>	Promover a industrialização do município, gerando emprego, renda e melhorando a qualidade de vida da população.
<b>Programa</b>	Industrialização sustentável.
<b>Objetivo</b>	Implantar o parque industrial da zona Leste.
<b>Público-alvo</b>	Empresas industriais, trabalhadores e entidades de formação profissional.
<b>Metas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desapropriação de 150 mil/m<sup>2</sup> de área para implantação de parque industrial.</li> <li>• Geração de dois mil novos empregos diretos.</li> <li>• Aumento do Valor Adicionado Municipal em 20% sobre o ano-base: 2003.</li> <li>• Oferecer duas mil vagas em cursos de qualificação profissional.</li> </ul>
<b>Indicadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de novos empregos diretos.</li> <li>• Percentual de crescimento do Valor Adicionado Municipal em relação ao exercício de 2003.</li> <li>• Área desapropriada (em m<sup>2</sup>) para instalação do parque industrial.</li> <li>• Número de pessoas que concluíram curso de qualificação profissional no período do PPA.</li> </ul>
<b>Recursos financeiros necessários</b>	R\$ 1 milhão
<b>Período do PPA</b>	1 <sup>a</sup> /1/2006 a 31/12/2009

Convém observar que o PPA é mais detalhado que o Plano Diretor, pelas próprias características de cada um desses instrumentos. Entretanto, a compatibilidade deve estar clara, tendo como base a diretriz e o objetivo de cada um dos planos.

### A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

**O que é:** A LDO é um instrumento de planejamento orçamentário que compreende as metas e prioridades da Administração Pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA e dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

**Origem:** É uma lei de iniciativa do Poder Executivo.

**Prazo e vigência:** A LDO deve ser encaminhada à câmara municipal até o dia 15 de abril de cada ano, segundo o inciso II, do § 2º, do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Entretanto, convém, a exemplo do PPA, verificar o prazo estabelecido na LOM. O prazo de abrangência da LDO é contado a partir da sua aprovação, para as ações envolvendo orientações para a elaboração da LOA, e do dia 1º de janeiro até 31 de dezembro do exercício financeiro seguinte à sua aprovação, no que se refere às orientações para execução orçamentária e financeira e à realização de metas e prioridades.

## O conteúdo da LDO

*O projeto de LDO a ser encaminhado para a câmara municipal é composto dos seguintes documentos:*

- Mensagem;
- Projeto de lei;
- Anexo de Metas Físicas e Prioridades;
- Anexo de Metas Fiscais;
- Anexo de Riscos Fiscais.

*No aspecto que envolve direta ou indiretamente o Plano Diretor destacam-se as seguintes previsões:*

- Metas físicas de curto prazo (um ano);
- Resultados fiscais (composto de receitas);
- Despesas;
- Resultado primário;
- Resultado nominal;
- Montante da dívida pública.

Conforme os resultados fiscais apresentado pelo município, as diretrizes e objetivos do Plano Diretor são afetados, pois pode haver um maior ou menor nível de investimentos no período.

*As metas físicas consideradas prioritárias podem ser apresentadas da seguinte forma, na LDO:*

<b>ÓRGÃO/ENTIDADE</b>	
<b>Prefeitura do Município de .../Secretaria Municipal de Indústria e Comércio</b>	
ANEXO DE METAS E PRIORIDADE	
<b>Diretriz</b>	Promover a industrialização do município, gerando emprego, renda e melhorando a qualidade de vida da população.
<b>Programa</b>	Industrialização sustentável.
<b>Objetivo</b>	Implantar o parque industrial da zona Leste.
<b>Público-alvo</b>	Empresas industriais, trabalhadores e entidades de formação profissional.
<b>Metas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desapropriação de 80 mil/m<sup>2</sup> de área para implantação de parque industrial.</li> <li>• Geração de 500 novos empregos diretos.</li> <li>• Aumento do Valor Adicionado Municipal em 5% sobre o ano base: 2003.</li> <li>• Oferecer 500 vagas em cursos de qualificação profissional.</li> </ul>
<b>Recursos financeiros necessários</b>	R\$ 300 mil
<b>Período da LDO</b>	1 <sup>a</sup> /1/2006 a 31/12/2006

## A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

**O que é:** A LOA é aquela que estima as receitas e fixa as despesas para determinado exercício.

**Origem:** Também é de iniciativa do Executivo.

**Prazo e vigência:** O prazo para apresentação do projeto à câmara municipal está estipulado até o dia 31 de agosto de cada exercício financeiro, conforme dispõe o inciso I, do § 2º, do artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A exemplo do PPA e da LDO, a LOM precisa ser consultada, pois poderá ter definido outro prazo. Normalmente, o Regimento Interno da Câmara Municipal prevê que a sua aprovação se dará até meados do mês de dezembro, antes do início do recesso parlamentar, e valerá por todo o ano seguinte.

### O conteúdo da LOA

*A Proposta da LOA é composta pelos seguintes documentos:*

- Mensagem;
- Projeto de lei;
- Anexos relativos à receita pública;
- Anexos relativos à despesa pública.

A estimativa das receitas e a autorização das despesas na LOA são mais detalhadas que nos planos que deram suporte à sua apresentação (PPA e LDO). *Nela, as despesas são agrupadas detalhadamente, chegando até o nível de ações que serão realizadas, e discriminando as despesas por grupo, da seguinte maneira:*

- Pessoal e encargos sociais;
- Juros e encargos da dívida;
- Outras despesas correntes;
- Investimentos;
- Inversões financeiras;
- Amortização da dívida.

Nota-se que as despesas fixadas na LOA são destinadas à manutenção e conservação dos serviços já existentes e à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, com base nas diretrizes, objetivos e metas aprovadas no PPA e na LDO, ou seja, despesas diretamente relacionadas com a execução do Plano Diretor e despesas do dia-a-dia (corriqueiras).

Para verificar a integração do Plano Diretor à LOA é necessário verificar se algumas despesas – em especial aquelas relacionadas aos investimentos – estão em conformidade com as suas diretrizes e objetivos.

As despesas são apresentadas nas LOAs por meio dos Anexos de Detalhamento, *como o exemplificado a seguir*:

### ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE... PARA O EXERCÍCIO DE 2006

ÓRGÃO: 01. SECRETARIA MUNICIPAL DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Unidade Orçamentária: 01.01. Divisão de Desenvolvimento Industrial

Funcional-programática	Natureza da despesa	Especificação do projeto/atividade	Recursos do Tesouro	Outras fontes de recursos
22.122.0010.2.05	3.1.90.11	Serviços administrativos	R\$ 50.000,00	
22.122.0010.2.05	3.3.90.30	Serviços administrativos	R\$ 20.000,00	
22.661.0002.1.01	3.3.90.39	Qualificação profissional/ Cursos de qualificação	R\$ 70.000,00	R\$ 30.000,00
22.661.0002.1.02	4.4.90.61	Desapropriação amigável para implantação do parque industrial da zona Leste	R\$ 130.000,00	
Total da Unidade Orçamentária			R\$ 300.000,00	

*Para ilustrar, extraímos a seguinte classificação de despesa:*

Funcional-programática: 22.122.0002.1.02, e Natureza da Despesa: 4.4.90, que representa o seguinte:

#### CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Função de governo	22	Indústria
Subfunção de governo	661	Promoção industrial
Programa	0002	Industrialização sustentável
Projeto	1.02	Desapropriação amigável para implantação do parque industrial da zona Leste

#### CLASSIFICAÇÃO DA NATUREZA DA DESPESA

Categoria econômica	4	Despesas de capital
Grupo de despesa	4	Investimentos
Modalidade de Aplicação	90	Aplicação direta
Elemento de despesa	61	Aquisição de imóveis

*Para um melhor entendimento da técnica de classificação orçamentária adotada na LOA, recomenda-se a obtenção das seguintes portarias ministeriais:*

### **Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Atualiza e discrimina a despesa por funções e subfunções de governo, estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

### **Portaria Interministerial (Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão) 163, de 4 de maio de 2001**

Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e municípios.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A convergência entre as estruturas do PPA, da LDO e da LOA, no caso das despesas, é realizada a partir do programa, que representa o elo integrador entre os instrumentos do sistema orçamentário. Essa identificação remete os programas do sistema orçamentário às diretrizes e aos objetivos do Plano Diretor.

No exemplo apresentado, verifica-se que o programa identificado como 0002 – industrialização sustentável – é apresentado nos três instrumentos do sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Evidentemente, as ações derivadas deste programa têm que estar em conformidade com o PPA, fato essencial para evitar o imprevisto na gestão dos rumos da cidade e, conseqüentemente, não prejudicar ou inviabilizar a execução do Plano Diretor.



## Capítulo 5 Metodologia

A adoção de métodos para a discussão e elaboração do Plano Diretor é uma providência essencial, pois o trabalho a ser desenvolvido apresentará variadas informações – sociais, ambientais, econômicas, culturais, históricas, entre outras – que, se tratadas separadamente, de nada valerão.

Para evitar a dispersão, a equipe técnica responsável pelo trabalho, formada essencialmente por técnicos das mais diversas áreas do Poder Público municipal relacionadas com o foco de ação do Plano Diretor, deve sistematizar todas as informações que serão levantadas.

É importante que a equipe técnica enfrente todas as questões que envolvam a cidade, em seus aspectos positivos e negativos. Não se preocupar com apenas o que funciona adequadamente, mas, também, com os problemas enfrentados diariamente pela cidade.

Conhecer a cidade em todos os meandros que sejam relevantes para a adequada ordenação territorial do município é obrigação da equipe de trabalho.

Para tanto, as informações que forem levantadas deverão oferecer um retrato real da cidade, um perfeito olhar sobre como ela é.

Queremos dizer que é preciso cuidar para que os dados levantados permitam uma análise real e concreta, cujo resultado deve conduzir a um plano de ação, com as suas etapas de execução bem estruturadas. Desse modo, as muitas informações obtidas devem apresentar utilidade para a elaboração do Plano Diretor.

Uma opção seria a de trabalhar sobre os pontos levantados e que constituem problemas, exigindo soluções do planejamento. Para ilustrar tal posição poderíamos imaginar que os levantamentos apontassem toda a rede de saneamento instalada na cidade, mas deixasse de apontar os locais em que a rede é insuficiente ou praticamente inexistente. Qual posição seria melhor para o planejamento? Verificar onde já existe rede instalada ou onde ela não existe e que exigirá, no curto prazo, sua instalação.

Poderiam ser extraídas dos levantamentos apenas as situações-problema que merecerão a intervenção do Poder Público, relegando as demais situações à simples condição de referência.

Todavia, esse critério pode não ser o mais adequado, quando se verifica que algumas situações consideradas adequadas devem ser preservadas na for-

ma em que se encontram ou, por outra, até estimuladas. A título de ilustração, podemos contemplar uma situação mapeada que mostre as áreas urbanas não edificadas, mas dotadas de vegetação. A edificação nessas áreas pode não ser o uso mais recomendado, restando que a situação atual deve ser estimulada e não modificada. Nesse caso, a atuação pública será voltada para a manutenção da área tal como se encontra.

Conforme já afirmado no Capítulo 3 - Plano Diretor Participativo, a comunicação exerce um papel muito importante na elaboração do plano. Desse modo, pode ser estabelecida, como metodologia, a utilização dos canais de comunicação (rádio, jornais, Internet e cartilhas) para a divulgação de dados importantes ou de decisões intermediárias tomadas pela equipe de trabalho.

Outra forma é criar um posto exclusivo para informações sobre o plano que funcionaria em local central e de fácil acesso para a população. Tal posto deve estar apto a prestar qualquer informação sobre o plano, podendo também servir como receptor de opiniões requisitadas durante o processo de elaboração.

As reuniões, fóruns ou seminários que ocorrerão durante a elaboração do plano também podem ser parte da metodologia adotada para que todas as decisões importantes sejam discutidas democraticamente com a população. O método adotado seria, portanto, constituído de reuniões sistemáticas e previamente agendadas.

O envolvimento da população na discussão do Plano Diretor a ser elaborado, exigido pelo Estatuto da Cidade, deve ser obtido por meio de ações estratégicas. Uma delas é a realização de atos solenes para divulgação de pontos onde o Poder Público pretende intervir.

A população, em especial a diretamente envolvida, deve entender perfeitamente sobre o que se está tratando, para o Plano ser bem compreendido e serem absorvidas e validadas as soluções propostas.

Não se pode excluir da participação no processo a sociedade civil organizada, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), associações comerciais, associações industriais, entre outras entidades e instituições que, sem dúvida, muito podem colaborar na confecção do Plano Diretor.

A metodologia para elaboração do plano deve ser compreendida pelos envolvidos no trabalho, isto é, pela equipe técnica, população e entidades. Nesse sentido, haverá estratégias de envolvimento e de deliberação voltadas aos grupos colaboradores e participantes, pois os conflitos poderão ocorrer tanto na escolha dos problemas como no encaminhamento de soluções.

Nas páginas seguintes, o leitor encontra um passo a passo para elaborar o Plano Diretor, dividido em seis etapas, que vão desde a montagem da equipe técnica e a coleta de informações, passando por um exame da legislação urbanística vigente e pela escolha das propostas que surgirão, até a elaboração do projeto de lei e sua discussão na câmara municipal.

Importante frisar a necessidade de participação popular e das entidades de representação da sociedade civil em todas as etapas de produção do Plano Diretor: da escolha dos dados que serão levantados à formatação das propostas, bem como sua discussão no Poder Legislativo. Essa participação é considerada obrigatória pelo Estatuto da Cidade, e incorrerá em conduta ilícita o agente político que excluir os moradores e as associações de representação do processo de produção do Plano Diretor.

Definir a equipe técnica local





## Passo 1 Definir a equipe técnica local

O Plano Diretor é o marco regulatório do planejamento municipal, que, por sua vez, é uma atividade constante da Administração Pública. Embora seja um documento técnico, sua elaboração exige a participação de todos os setores da sociedade local e mesmo regional, devendo ser produzido com a colaboração dos moradores e também das entidades de representação profissional, segundo foi comentado no texto Plano Diretor Participativo.

Todavia, a constituição da equipe técnica coordenadora deverá ocorrer no âmbito do Poder Executivo Municipal

*Devem, portanto, participar da equipe técnica de elaboração do Plano Diretor:*

### TÉCNICOS DO PODER EXECUTIVO

É responsável por organizar os trabalhos, uma vez que tem a obrigação administrativa de planejar. Uma coordenação da equipe técnica deverá ser constituída no âmbito do Executivo, integrada pelos seguintes profissionais:

### Ocupantes de cargos comissionados de direção e de assessoria técnica

**Quem:** Prefeito, se lhe aprouver, secretários das áreas de planejamento, infraestrutura e social, bem como assessores de perfil técnico e político dessas áreas.

**Para que:** Impulsionar e coordenar o trabalho, além de fazer, em nome do governo, as discussões necessárias com as instituições de representação e as comunidades.

### Integrantes do quadro técnico estável

**Quem:** Engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e profissionais da saúde e da educação.

**Para que:** Contribuir com seus conhecimentos técnicos, imprescindíveis à realização desse trabalho, bem como garantir a continuidade do processo de planejamento da cidade.

### CONSULTORES ESPECIALISTAS

Pessoas físicas e/ou jurídicas capazes de transferir seu *know-how* na elaboração de anteprojetos deste tipo para a equipe técnica da Administração.

**Como:** Ao final deste trabalho, oferecemos as diretrizes para a elaboração de Termo de Referência para a contratação de consultoria externa que pode ser adaptado às necessidades de cada prefeitura.

### Outros técnicos e profissionais convidados a prestar colaboração

#### LEGISLATIVO MUNICIPAL

O Poder Legislativo local será o responsável por debater e votar o projeto de lei resultante do processo de elaboração do Plano Diretor, e o conhecimento prévio do seu conteúdo, bem como a efetiva participação em sua elaboração será um elemento facilitador para que ele não sofra alterações substanciais que possam vir a descaracterizá-lo. A equipe técnica coordenadora poderá convidar os vereadores e assessores para reuniões de trabalho.

**Quem:** Vereadores e assessores técnicos da câmara municipal.

**Como:** A quantidade de pessoas do Legislativo envolvidas diretamente na elaboração do anteprojeto do Plano Diretor vai variar de acordo com o número de vereadores e funcionários de cada câmara municipal.

### CONSELHOS DE REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

A equipe técnica coordenadora dos trabalhos também poderá ser auxiliada por profissionais vinculados a entidades de assistência técnica com atuação no município.

**Quem:** Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea); de Assistência Social (Cras); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e outros que podem ser convidados a participar da elaboração do Plano Diretor.

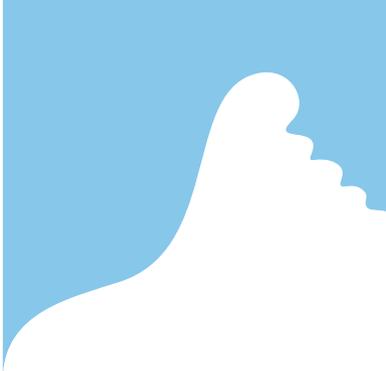
**Para que:** Transferir conhecimentos técnicos à equipe do Executivo, bem como apontar peculiaridades ambientais e/ou sociais que deverão ser levadas em conta na elaboração do anteprojeto de lei.

### IMPORTANTE

O **espaço físico** para que a equipe técnica possa atuar é fator fundamental para a socialização das informações, uma vez que poderá tornar-se elemento de ligação entre os vários setores da sociedade e os técnicos e mesmo entre eles.







## Passo 2 Levantar informações

Há um conjunto de informações sobre o município que podem ser levantadas e organizadas pela equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Diretor. A pergunta básica que deve orientar esse levantamento é: “Para que serve esta informação?”.

### OBJETIVOS

Mais importante que fazer um diagnóstico exaustivo do município é direcionar o esforço no sentido de aprofundar a leitura técnica que se tem da realidade local e procurar, com as informações, explicar e compreender os problemas que deverão ser equacionados ou mitigados a partir do Plano Diretor. Assim, o dado obtido servirá como suporte ao encaminhamento das discussões e das propostas que nortearão o Plano.

## ATUALIZAÇÃO PERMANENTE

Outra questão a ser considerada é a atualização dessas informações, pois elas podem ser úteis não só para a construção do Plano Diretor, mas para uma gama de programas e projetos dos gestores municipais. A incorporação, pelos técnicos locais, da necessidade de manter esses dados atualizados só ocorrerá se eles perceberem a sua utilidade na execução das tarefas do dia-a-dia.

## O QUE LEVANTAR

O rol dos temas a serem levantados vai depender da resposta que se procura para os problemas detectados. Como cada município possui suas especificidades, é possível que alguns temas sejam muito importantes para uma determinada localidade, como, por exemplo, a ocupação de áreas públicas por favelas, deslizamento de barreiras, enquanto que, em outros municípios, essas questões nem se coloquem. Assim, procurou-se fazer uma listagem abrangente, mas que é rigorosamente indicativa, devendo ser adequada às características e necessidades de cada município.

Essa listagem está dividida em cinco eixos – **socioeconômicos, ambientais, uso e ocupação do solo, infra-estrutura e mobilidade e circulação** – e devem ser analisadas de forma articulada, já que os problemas são interligados

e, na maioria dos casos, decorrem de fatores diversos. Uma preocupação básica deve ser a **organização das informações**, que deverão ser expressas em fichas, anotações, relatórios e, sempre que pertinente, deverão ser **mapeadas**, pois, o mapa permite visualizar a distribuição espacial do dado e facilita a comparação entre as diferentes variáveis em análise.

A abrangência territorial do levantamento vai depender da questão que se quer aprofundar, pois tanto a Constituição do Estado de São Paulo, (art. 181 § 1º), quanto o Estatuto da Cidade (art. 40, § 2º) preconizam que o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal. Assim, embora não conste um eixo específico para a **zona rural**, ela deve ser considerada sempre que pertinente, em especial nas questões socioeconômicas, ambientais e de infra-estrutura.

### INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Essas informações são fundamentais para a elaboração do Plano Diretor de qualquer município, pois a partir delas é possível traçar o perfil sociocultural dos habitantes, bem como suas principais carências. Também possibilitam o entendimento da vocação econômica do município e sua inserção na região, bem como da viabilidade econômico-financeira da Administração Municipal.

### População total e população urbana

- Número atual de habitantes;
- Série histórica de pelo menos três períodos;
- Projeções para os próximos cinco anos.

### Distribuição da população no território

Densidades e população por bairro.

### População por faixa etária e renda familiar

Destacar faixas relevantes (crianças, idosos, baixa renda) para programas sociais, tais como, educação, saúde, habitação e promoção social.

### População economicamente ativa por setor de atividade e evolução

### Tipo e porte das atividades econômicas atuais

### Indicadores de eventuais alterações

- Expansão;
- Diversificação;
- Retração;
- Potencial.

### Indicadores de desemprego por setor de atividade

- Industrial;
- Comercial;
- Agropecuária;
- Serviços.

### Infra-estrutura de apoio às atividades econômicas

- Eixos rodoviários e ferroviários;
- Hidrovias;
- Energia elétrica;
- Telecomunicações.

### Finanças públicas municipais

*Avaliar cada item por um período de cinco anos:*

- Evolução das principais categorias de receitas, incluindo a evolução do índice municipal de participação no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Evolução das principais categorias de despesa.

### Inserção regional do município

*Relações com os municípios da região:*

- Circulação de pessoas, bens e serviços;
- Participação em consórcios, colegiados, comitês, parcerias, etc.

### INFORMAÇÕES AMBIENTAIS

A partir dessas informações, poderão ser previstas restrições de uso e ocupação do solo e a aplicação de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade que respondam às necessidades locais. O Poder Público poderá, também, elaborar planos de ação para o enfrentamento de situações que põem em risco a vida de parte da população, principalmente a mais carente, e priorizar

as ações de proteção de reservas ambientais, garantindo o desenvolvimento sustentável do município e da região.

### Áreas de risco de ocupação

- Várzeas inundáveis;
- Declividades altas;
- Contaminação do subsolo;
- Erosão;
- Escorregamentos;
- Outros.

Importante procurar classificar as áreas de risco (baixo, médio, alto e muito alto), bem como o número de famílias em cada situação, de modo que possam ser estabelecidas prioridades no planejamento das ações futuras.

### Áreas de preservação ambiental

Já estabelecidas legalmente ou necessárias à proteção de mananciais.

## Áreas com vegetação de porte ou locais notáveis pela paisagem

### Focos de poluição ou perigo

- Pontos de lançamento de esgoto não tratado;
- Depósitos de lixo;
- Pedreiras;
- Depósitos de explosivos ou inflamáveis;
- Indústrias poluentes;
- Outros.

### INFORMAÇÕES SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Tais informações são de significativa importância para garantir o crescimento ordenado da cidade. Dessas informações dependem a escolha dos instrumentos do Estatuto da Cidade que se aplicam ao município, bem como a solução de problemas pontuais que já estejam afetando os moradores ou que venham a afetá-los, tais como, conflitos de vizinhança, excesso de adensamento, acarretando falta de áreas verdes, trânsito congestionado, infraestrutura sobrecarregada, etc.

## Áreas já urbanizadas

- Centro principal: aglomerações de comércio e serviços fora do centro, estabelecimentos incômodos e que atraem e/ou geram tráfego pesado ou intenso, áreas estreita ou predominantemente industriais e grandes indústrias isoladas;
- Distribuição espacial da população: bairros ou áreas residenciais de alta densidade (aglomerações de prédios altos), bairros de alto padrão, bairros populares (assinalando aqueles mais carentes de equipamentos públicos), favelas, cortiços, invasões e setores da cidade já excessivamente adensados;
- Áreas com especificidades: áreas ou pontos com tendência à verticalização ou ao adensamento da ocupação em áreas não apropriadas, intensificação de comércio em locais impróprios e tendência à multiplicação de estabelecimentos incômodos em bairros residenciais;
- Áreas de interesse histórico ou cultural: assinalar as áreas, edificações ou elementos já protegidos oficialmente, bem como aquelas que tenham significado simbólico ou especial para a população;
- Estrutura fundiária: parcelamentos irregulares, situação fundiária das invasões (áreas públicas ou privadas) e edificações, lotes e glebas vazios ou subutilizados.

### Áreas não urbanizadas

- Pontos de captação de água e respectivas bacias;
- Áreas de solo muito fértil que devam ser excluídas da urbanização;
- Glebas reservadas para uso industrial ou distritos industriais ainda não ocupados;
- Terrenos reservados para conjuntos residenciais;
- Loteamentos aprovados e ainda não implantados;
- Perímetro urbano legal e perímetro da zona de expansão urbana legal;
- Principais estradas vicinais, destacando trechos problemáticos (dificuldades de drenagem, deslizamentos, etc.).

### INFORMAÇÕES SOBRE INFRA-ESTRUTURA

Essas informações devem ser analisadas em conjunto com as de uso e ocupação do solo, meio ambiente e sistema viário, orientando o ordenamento físico-territorial do município, como restrições ao potencial construtivo e densidades permitidas, usos permitidos, entre outros. O Poder Público poderá, também, planejar soluções imediatas ou a médio e longo prazos para problemas que dependem diretamente de sua ação.

### Sistema de abastecimento de água

- Localização dos pontos de captação, estações de tratamento, adutoras, reservatórios e redes de distribuição;
- Identificação de trechos problemáticos (deficiências de pressão, tubulações subdimensionadas, etc.);
- Identificação de eventuais problemas de escassez;
- Rede de distribuição e número de ligações.

### Sistema de esgotamento sanitário

- Localização das redes de coleta, interceptores, estações de tratamento e pontos de lançamento;
- Trechos problemáticos da rede e problemas mais graves;
- Número de ligações e áreas com fossas negras.

### Pavimentação

- Vias com pavimentação, assinalando os trechos com pavimentação defeituosa;
- Pontos problemáticos das vias não pavimentadas.

## Drenagem

- Vias com guias e sarjetas;
- Galerias de água pluvial e poços de inspeção;
- Locais sujeitos a alagamentos e transbordamento de cursos d'água;
- Locais com dificuldades de drenagem de água pluvial;
- Outros.

## Limpeza pública

- Áreas servidas por coleta normal;
- Áreas servidas por coleta especial;
- Locais com necessidades de serviço especial e não atendidos;
- Locais de disposição do lixo domiciliar e especial;
- Problemas mais freqüentes.

## Iluminação pública

- Áreas servidas;
- Locais com serviço deficiente;
- Problemas mais freqüentes.

## Rede de equipamentos públicos

- Unidades de atendimento da rede de saúde (postos e centros de saúde, hospitais, etc.);
- Estabelecimentos de ensino segundo o respectivo nível;
- Creches, parques infantis e equipamentos para assistência especial (orfanatos, asilos, etc.);
- Equipamentos de cultura, esportes, recreação e lazer (ginásios, parques, auditórios, bibliotecas, etc.).

## INFORMAÇÕES SOBRE MOBILIDADE E CIRCULAÇÃO

O desenvolvimento da cidade se dá a partir da análise e compreensão de sua vocação econômica, mas também se dá concretamente a partir do investimento no sistema viário e no transporte público, facilitando a locomoção de pessoas (trabalhadores, estudantes) e de cargas.

### Sistema viário

- Vias usadas para tráfego de longa distância;
- Itinerários de ônibus interurbanos e terminais;
- Vias ou áreas de tráfego intenso;

- Pólos de atração de tráfego (valendo-se do mapa de uso do solo) e locais de concentração de operações de carga e descarga;
- Vias de pedestre;
- Pontos ou áreas que apresentam problemas para circulação de veículos ou pedestres e de maior incidência de acidentes de trânsito.

### Transporte coletivo urbano

- Itinerários de ônibus do serviço público;
- Contorno da área servida por ônibus;
- Itinerários de veículos fretados por particulares para transporte de mão-de-obra;
- Pontos de táxi ou lotação;
- Problemas mais frequentes (insuficiência do serviço, periodicidade, superlotação, etc.).

## ONDE OBTER AS INFORMAÇÕES

Existem várias fontes de dados sobre os municípios, além dos disponíveis na própria Administração Municipal. O esforço a ser empreendido é na coleta e organização dessas informações dispersas nos vários órgãos de diferentes níveis governamentais, tendo-se sempre, como parâmetro, a questão básica colocada no início: “Para que serve esta informação?”.

Cabe ressaltar que os levantamentos ou pesquisas de campo serão necessários para identificar os elementos e questões para as quais não existirem informações disponíveis.

*Dentre as possíveis fontes, estão:*

### Prefeitura

- Secretarias;
- Departamentos;
- Empresas;
- Autarquias.

## Órgãos de coleta sistemática de dados

### Principais entidades, sites e telefones

---

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) - (11) 3886-6122

---

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese)

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) - (11) 3874-5366

---

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade)

[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) - (11) 2171-7200

---

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) - 0800-218181

---

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) - (61) 315-5000

---

## Demais secretarias estaduais e empresas a elas ligadas

### Principais secretarias/empresas, sites e telefones

---

Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento

[www.energia.sp.gov.br](http://www.energia.sp.gov.br) - (11) 3138-7000

---

Departamento de Águas e Energia Elétrica (Daee)

[www.daee.sp.gov.br](http://www.daee.sp.gov.br) - (11) 3293-8200

---

Companhia Energética de São Paulo (Cesp)

[www.cesp.sp.gov.br](http://www.cesp.sp.gov.br) - (11) 3234-6211

---

Secretaria da Fazenda

[www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br) - (11) 3107-7061

---

Secretaria do Meio Ambiente

[www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br) - (11) 3030-6000

---

(continua)

(continuação)

PASSO 2

**Principais secretarias/empresas, sites e telefones**

---

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb)

[www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br) - (11) 3030-6000

---

Secretaria de Economia e Planejamento

[www.planejamento.sp.gov.br](http://www.planejamento.sp.gov.br) - (11) 3168-5544

---

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa)

[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br) - 0800-7710139

---

**Empresas concessionárias de serviços públicos****Principais empresas, sites e telefones**

---

AES Eletropaulo

[www.eletropaulo.com.br](http://www.eletropaulo.com.br) - 0800-7272120

---

Bandeirante Energia

[www.bandeirante.com.br](http://www.bandeirante.com.br) - 0800-550800

---

Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL)

[www.cpfl.com.br](http://www.cpfl.com.br) - 0800-101010

---

CPFL Piratininga

[www.cpflpiratininga.com.br](http://www.cpflpiratininga.com.br) - 0800-102570

---

Elektro Eletricidade e Serviços

[www.elektro.com.br](http://www.elektro.com.br) - 0800-7010102

---

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)

[www.sabesp.sp.gov.br](http://www.sabesp.sp.gov.br) - (11) 3388-8000

---

Telefônica

[www.telefonica.com.br](http://www.telefonica.com.br) - 103

---

### Fontes para a base cartográfica

É importante levantar o que já existe disponível na prefeitura.

**Outras fontes:**

---

Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo (IGC)  
[www.igc.sp.gov.br](http://www.igc.sp.gov.br) ou (11) 3031-2863

---

IBGE (*ver p. 92*)

---

Concessionárias de serviços públicos que atuam no município (*ver p. 93*).

---

## Examinar a legislação urbanística



## Passo 3 Examinar a legislação urbanística

A equipe de trabalho responsável pela elaboração do Plano Diretor deve verificar toda a legislação ambiental e urbanística vigente no município, as leis ambientais estaduais e federais que incidam sobre o município e os estudos preexistentes.

*Devem, portanto, ser levados em conta na elaboração do Plano Diretor, sem prejuízo de outras em razão da especificidade de cada município:*

### LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

- Leis ambientais;
- Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- Lei de Zoneamento;
- Lei sobre o Parcelamento do Solo Urbano;
- Código de Obras e Edificações;

- Código de Posturas;
- Lei de Tombamento.

O Plano Diretor poderá levar o município a reelaborar diversos de seus diplomas legais, em razão das novas diretrizes e restrições que podem vir a ser estabelecidas. Tal circunstância obrigará ao reexame das leis locais urbanísticas e ambientais para o seu futuro ajuste ao Plano Diretor.

#### LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL E FEDERAL

O grupo técnico deverá observar as leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o município. Elas são referentes à flora, à fauna, aos recursos hídricos, ao saneamento, às áreas de proteção ambiental e aos resíduos sólidos.

Vários municípios sofrem restrições ambientais, devido à legislação de outras esferas, como os localizados no Vale do Ribeira, em razão de estarem na região da Mata Atlântica. Esse fato lhes acarreta limites quanto ao uso e ocupação do solo o que, por isso mesmo, refletem na elaboração de suas normas ambientais e urbanísticas.

O Plano Diretor, em sua elaboração, não poderá conter disposições ou diretrizes que contrariem as regras federais e estaduais, sob pena de ser considerado **inconstitucional**. A depender da situação em que se encontra o município, as normas diretivas do Plano Diretor não poderão dispor de modo distinto daquele definido em lei federal ou estadual.

### ESTUDOS PREEXISTENTES

Eventuais estudos porventura já realizados sobre aspectos da realidade local devem ser considerados na elaboração do Plano Diretor e nas revisões da legislação vigente que o Plano ensejar.

Imaginemos uma cidade litorânea que, inegavelmente, tem vocação turística. Essa cidade pode ter elaborado um estudo que tenha apontado para uma necessidade de maior intervenção quanto à melhoria de sua infra-estrutura urbana, em razão da demanda existente e crescente. Desse estudo, podem ser extraídas diretrizes a conduzirem a ação do Poder Público, ao mesmo tempo em que a melhoria das condições urbanas leva ao desenvolvimento econômico e social da localidade.

plano diretor

PASSO A PASSO

PASSO 4

## Prioridades e propostas





## Passo 4 Prioridades e propostas

**F**eito o levantamento de informações importantes, bem como o estudo sobre a legislação, é possível afirmar que todos os partícipes devem possuir uma boa idéia sobre a cidade, inclusive, sobre as questões problemáticas que deverão, orientamos, ser abordadas especialmente.

### CONHECIMENTOS GERAM CONFLITOS

Com isso, é natural o surgimento de conflitos como, por exemplo, entre a conservação do meio ambiente e a necessidade de utilização de espaços urbanos para habitações ou relativos à grande concentração de lotes vagos em áreas centrais em confronto com a ocupação de áreas periféricas sem infra-estrutura.

## CONFLITOS GERAM A NECESSIDADE DE ESCOLHAS

Verificados os problemas que surgem da leitura dos vários aspectos levantados na fase das informações, o grupo gestor e o conjunto dos participantes do trabalho de elaboração do Plano Diretor devem acordar sobre quais temas o comporão.

Muito embora todas as questões levantadas sejam relevantes, o Plano Diretor não poderá tratar de dezenas delas, sem que possa garantir a capacidade de intervenção. Logo, será necessário pelo menos priorizar as questões mais relevantes e seu correspondente enfrentamento, lembrando que várias ações dependem de recursos orçamentários para os gastos que delas virão.

## O QUE CONSIDERAR PARA FAZER A ESCOLHA

### Capacidade de intervenção

Os problemas que serão objeto de intervenção devem ser acompanhados das respectivas estratégias e instrumentos de execução.

### Característica do município

É impraticável um Plano Diretor modificador de estruturas. Logo, o Plano deve visar o desenvolvimento dentro do quadro possível e que respeite os traços mais marcantes da localidade.

### COMO EQUACIONAR UMA QUESTÃO

Por hipótese, verificado o rápido crescimento ou a urbanização ilimitada de áreas periféricas do município e acordado que tal situação deve ser contida, é preciso adotar como estratégias a ocupação estimulada de áreas em que há vazios urbanos, mas com infra-estrutura instalada e, ao mesmo tempo, impedir a implantação de novos núcleos nas áreas já adensadas. No entanto, a implementação dessas estratégias deve contar com instrumentos adequados a elas. Por isso, o Plano Diretor, além de fixar a ação a ser tomada, deve prever determinados instrumentos para a implementação das medidas exigidas.

## SÍNTESE

A escolha de aspectos que serão trabalhados pelo Plano Diretor parte de uma **leitura** do município real para, se **imaginar** o município desejado e, por último, estabelecer **acordos** para alcançar esse objetivo. Evidentemente, todas as etapas devem considerar as reais possibilidades de execução de determinado plano, pois de nada valerá elaborar um plano perfeito se as condições econômicas não permitirem sua execução.

## Selecionar instrumentos urbanísticos



## Passo 5 Selecionar instrumentos urbanísticos

**D**efinidas as prioridades e estabelecidas as propostas a conduzirem a elaboração do Plano Diretor, é o momento de determinar quais instrumentos de intervenção urbana que serão aplicados para se atingir os objetivos.

O Estatuto da Cidade elenca uma série de instrumentos de intervenção urbanística dos quais o Poder Público poderá se valer para impor aos proprietários de área urbana determinada conduta e para a implantação de determinada política de cunho social ou mesmo urbanístico.

Os instrumentos dos quais vamos tratar, que já foram mencionados anteriormente, são: 1) parcelamento, edificação e utilização compulsórios; 2) direito de preempção; 3) outorga onerosa do direito de construir; 4) operações urbanas consorciadas; e 5) transferência do direito de construir.

Todos estes instrumentos são peças importantes para o município combater a especulação imobiliária, considerada a existência de infra-estrutura e a

demanda para o seu uso. Aliás, é diretriz da política urbana, estabelecida na alínea e do inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização.

### PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

O Plano Diretor deverá delimitar às áreas nas quais poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência da infra-estrutura existente e a demanda por sua utilização, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade.

#### Parcelamento compulsório do solo urbano

**O que é:** Possibilidade jurídica de imposição, pelo município, de o proprietário lotear ou desmembrar seu terreno. As duas modalidades de parcelamento estão previstas no art. 2º da Lei n 6.766, de 19 de dezembro de 1979. A obrigação de parcelar está diretamente relacionada à idéia de não-utilização do solo urbano pelo seu proprietário, constante do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

**O que é necessário para sua aplicação:** Para que o Poder Público possa determinar ao proprietário o parcelamento do solo, é condição que o Plano Diretor delimite a área em que o parcelamento poderá ser aplicado. Caberá ao Plano Diretor fixar um perímetro e o raio de abrangência de aplicação das normas do parcelamento compulsório e expressamente mencione tal possibilidade, pois é fundamental que o proprietário da gleba tenha conhecimento de que a sua propriedade cumprirá com a função social na medida em que ela for, em um primeiro instante, parcelada. É necessária ainda a edição de lei municipal específica, que estabelecerá as condições e os prazos para que a obrigação seja implementada.

**Exemplo:** Determinada zona da cidade possui infra-estrutura suficiente para um maior adensamento populacional. Contudo, essa zona possui muitas glebas sem qualquer ocupação ou divisão em lotes. Com base nisso, o Plano Diretor deve prever a aplicação do parcelamento compulsório vinculando-o àquela zona, delimitada em um mapa anexado ao Plano.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 (art. 2º, IV);
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (art. 2º, V);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, a e e).

### **Edificação compulsória**

**O que é:** Obrigação de o proprietário construir ou edificar em seu terreno. A obrigação de edificar está intimamente relacionada com a não edificação do solo urbano, como prevê o § 4º do artigo 182 da Constituição.

**O que é necessário para sua aplicação:** O Plano Diretor deve delimitar as áreas em que incidirá edificação compulsória e recairá sobre aqueles lotes ou terrenos cujos coeficientes de aproveitamento são iguais a zero.

**Exemplo:** Determinada zona da cidade possui inúmeros lotes sem edificação e, comparativamente com a infra-estrutura existente, indica demanda em sua utilização. Desse modo, o Plano Diretor deve prever a aplicação da edificação compulsória vinculando-a àquela zona, delimitada em um mapa anexado ao Plano.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 (art. 2º, IV);

- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (art. 2º, V);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, a e e).

### Utilização compulsória

**O que é:** Mecanismo urbanístico que pode ser aplicado em casos de edificação ou construção com coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo previsto em lei local ou no Plano Diretor, conforme dispõe o § 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade. Está relacionada à subutilização do solo urbano pelo seu proprietário (§ 4º do art. 182, da Carta Magna).

**O que é necessário para sua aplicação:** Sua incidência se dará sobre os terrenos e lotes que estejam englobados nas áreas delimitadas pelo Plano Diretor, cujo coeficiente de aproveitamento – relação entre a área edificável e a área do terreno ou lote – não atingir o mínimo definido pelo próprio Plano ou em legislação dele decorrente.

**Exemplo:** Determinada zona da cidade tem definido como coeficiente mínimo de aproveitamento o índice correspondente a dois. Muitas das edificações existentes naquela zona não atingem o mínimo estabelecido, muito embora, a considerar a infra-estrutura e a demanda para a sua utilização, as construções devessem atingir o coeficiente fixado. O Plano Diretor deve prever a aplicação da utilização compulsória vinculando-a àquela zona, delimitada em um mapa anexado ao Plano.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 (art. 2º, IV);
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (art. 2º, V);

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, a e e).

### DIREITO DE PREEMPÇÃO

**O que é:** O direito de preempção, previsto no artigo 25 do Estatuto da Cidade, é o direito de preferência dado ao Poder Público para adquirir certos imóveis.

**Quando pode ser aplicado:** Quando esses imóveis forem necessários para a realização de ações urbanísticas, especificadas no artigo 26 do próprio Estatuto: 1) regularização fundiária; 2) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; 3) constituição de reserva fundiária; 4) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; 5) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 6) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; 7) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; ou 8) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

**O que é necessário para sua aplicação:** Para que possa ser aplicado, faz-se necessário que o Plano Diretor preveja o uso de tal instrumento e especifique para quais finalidades as áreas poderão ser adquiridas, lembrando que não podem ser distintas das arroladas no artigo 26 do Estatuto da Cidade.

**Exemplo:** Durante o processo de planejamento, foi detectada em determinada região da cidade a existência de ocupações irregulares em áreas privadas. O Plano Diretor poderá contemplar que, para a regularização fundiária de imóveis ocupados irregularmente, o Poder Público poderá lançar mão do direito de preferência.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV);

- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidade da população e às características locais (art. 2º, V);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas ou a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, *f* e *g*).
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII);
- 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 (art. 2º, XIV).

## OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: SOLO CRIADO E ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO

### Solo criado

**O que é:** É uma modalidade de outorga onerosa do direito de construir, consistente no instrumento urbanístico que permite ao proprietário, ou a quem

tenha interesse, adquirir o direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento adotado pelo Plano Diretor, que poderá ser igual em toda a zona urbana ou em áreas específicas da zona urbana, mediante contrapartida do beneficiário, nos termos do artigo 28 e § 2º, do Estatuto da Cidade.

**Exemplo:** o Plano Diretor estabeleceu, para uma região da cidade, um coeficiente básico de aproveitamento que é igual a um, que poderá alcançar o coeficiente máximo de aproveitamento igual a três, porque a infra-estrutura existente e a demanda para a sua utilização assim o permitem. Somente as propriedades que estiverem localizadas na região mapeada pelo Plano Diretor poderão ter o seu coeficiente de aproveitamento elevado.

### Alteração do uso do solo

**O que é:** Outra modalidade de outorga onerosa do direito de construir que permite ao proprietário de um imóvel dar uso distinto daquele definido para uma determinada zona da cidade, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, nos termos do artigo 29 do Estatuto da Cidade. Caberá ao Plano Diretor definir quais as áreas em que o uso do solo poderá ser modificado.

**Exemplo:** O Plano Diretor autoriza a alteração do uso do solo em determinada zona estritamente residencial, localizada em área mapeada e constante do próprio Plano, para que tenha destinação comercial. Com isso, o proprietário de uma edificação destinada à moradia, localizada naquela zona de uso, pode pagar ao Poder Público para que o seu imóvel possa ser utilizado na nova destinação.

### Características da outorga onerosa do direito de construir

**Destinação dos recursos obtidos:** Segundo o artigo 26 do Estatuto da Cidade, os recursos advindos da aplicação da outorga onerosa do direito de construir somente poderão ser destinados a: 1) regularização fundiária; 2) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; 3) constituição de reserva fundiária; 4) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; 5) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 6) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; 7) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; ou 8) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

**O que é necessário para sua aplicação:** A sua aplicação efetiva exige a edição de lei municipal específica que preveja a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção de pagamento da outorga e a contrapartida a ser oferecida pelo beneficiário, segundo dispõe o artigo 30 do Estatuto da Cidade.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV);
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidade da população e às características locais (art. 2º, V);

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, *f e g*);
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX);
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII);
- 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 (art. 2º, XIV).

### OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

**O que é:** Uma operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público local, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, assim definida pelo § 1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade.

**O que é necessário para a sua aplicação:** Caberá ao Plano Diretor servir de fundamento para a aplicação deste instrumento, que também exige lei municipal específica para delimitação da área na qual a operação urbana consorciada será aplicada, como estabelece o artigo 32 do Estatuto da Cidade.

**Destinação dos recursos obtidos:** Os recursos auferidos pelo Poder Público com a aplicação da operação urbana consorciada, que podem advir do uso da outorga onerosa do direito de construir, serão aplicados exclusivamente na própria operação. O Plano Diretor tem um papel importante para a aplicação deste instrumento de intervenção urbanística, pois pode indicar a necessidade de que determinados bairros, vilas, centros ou zonas da cidade sejam recuperados, revitalizados ou melhorados.

**Exemplo:** A região Norte da cidade contém diversos imóveis – residências e galpões – abandonados e deteriorados, e a região Oeste é um grande centro poluidor, por sua vocação industrial. O Poder Público, para promover um amplo processo de recuperação e revitalização dessas regiões, por meio da operação urbana consorciada, deve fazer constar do Plano Diretor a sua utilização nas hipóteses em que existam áreas em que sejam necessárias intervenções urbanísticas e ambientais de grande porte.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- Gestão democrática da cidade 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 (art. 2º, II);
- Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º, III);
- 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 e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas ou a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, f e g);
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX);

- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII).
- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (art. 2º, XVI).

### TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

**O que é:** A transferência do direito de construir, prevista no artigo 35 do Estatuto da Cidade, consiste no direito dado ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, de exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o potencial construtivo previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.

**Quando pode ser aplicado:** A transferência somente poderá ser utilizada quando o referido imóvel for considerado necessário a: 1) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 2) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou 3) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. A

mesma faculdade pode ser dada ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins antes mencionados.

**O que é necessário para a sua aplicação:** A autorização para a transferência do direito de construir deverá estar expressa em lei municipal que estabelecerá, também, as condições relativas à sua aplicação, conforme estabelece o § 2º do art. 35 do Estatuto da Cidade. Mencionada lei municipal deverá estar baseada no Plano Diretor, como exige o referido artigo 35.

**Exemplo:** Determinada região da cidade carece de equipamentos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica, gás canalizado, praças, parques, entre outros. Há determinados terrenos vagos nessa região, cujo potencial construtivo, definido no Plano Diretor, é igual a quatro. O Plano Diretor deve prever a aplicação da transferência do direito de construir em situações de melhorias sociais, como as apontadas. Caso o Poder Público tenha interesse em determinado terreno localizado naquela região para a implantação de um ou alguns dos equipamentos mencionados, fará com que o proprietário possa transferir o potencial construtivo igual a quatro para outra região da cidade, na forma definida em lei específica.

*Diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade que são atendidas:*

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I);
- 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 e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV);
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidade da população e às características locais (art. 2º, V);
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, g);
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII);
- 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 (art. 2º, XIV).







## Passo 6 Elaborar a minuta do projeto de lei

O Plano Diretor, resultante do processo de discussão e planejamento, é uma lei, aprovada pelos vereadores e, como tal, deve ser elaborada obedecendo a determinadas regras de técnica legislativa.

### RESPEITO À TÉCNICA LEGISLATIVA

O Plano Diretor será apresentado à câmara municipal sob a forma de projeto de lei e deverá estar em conformidade com a técnica legislativa. Deve, portanto, se preocupar, o idealizador do projeto de lei, com as suas partes, precisão e correção de linguagem, simplicidade e concisão. A técnica legislativa também toca ao modo como serão distribuídos os temas que a lei tratará, ou seja, deve haver preocupação com a sua apresentação material.

## ESTRUTURA DO PROJETO DE LEI

*A propositura conterá três partes:*

### Epígrafe

Indicará a espécie normativa (lei ordinária ou lei complementar), e seu respectivo número e data; a ementa, que conterá o resumo do que será nela tratado; a indicação de sua autoria; a cláusula de promulgação e a ordem de sua execução.

### Corpo

O texto da proposta deverá conter, conforme a dimensão do Plano Diretor, uma divisão em títulos, capítulos e seções, todos com os seus respectivos artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens.

### Fecho

O texto do projeto de lei conterá, se for o caso, disposições finais e transitórias, além das cláusulas de vigência e de revogação, a assinatura da autoridade e a referenda.

### CLAREZA NA LINGUAGEM

O Plano Diretor, em que pese ser uma peça técnica, deve se valer de uma linguagem direta, objetiva, clara e simples. Sem perder de vista a tecnicidade que a norma exige, devem ser escolhidas palavras simples em lugar das mais prolixas, pois o texto do projeto de lei deverá ser de fácil compreensão, de forma a não deixar dúvida quanto ao seu conteúdo.

### ATENÇÃO À SISTEMATIZAÇÃO

A distribuição dos temas ao longo da propositura também requer cuidados especiais. Os assuntos devem ser tratados de maneira sistematizada, sendo fixado o que se pretende disciplinar, de modo a evitar conflitos e contradições entre os diversos dispositivos inseridos no Plano Diretor e, inclusive, não tratar de assuntos que em nada se relacionam com o que se pretende regular.

O projeto de lei que disporá sobre o Plano Diretor tem por objetivo ordenar adequadamente o território municipal. E é a partir dessa premissa que o texto deve ser elaborado e distribuído logicamente em suas diversas facetas.

## SUGESTÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

O Plano Diretor deve representar a realidade local, bem como as transformações que se pretende alcançar. O retrato do Plano deve reproduzir as características e particularidades de cada município. É preciso advertir que não existe Plano Diretor pronto e acabado, calcado em modelos de projetos de lei!

A sugestão que se segue tem o condão, tão-somente, de indicar um modo de sistematizar o Plano Diretor. Não é modelo nem esboço a ser seguido à risca pelo município. O Plano Diretor será aquele que a própria população, a sociedade civil organizada e o Poder Público municipal definirem. Esse é o melhor Plano Diretor.

### Título I – Objetivos e Princípios Fundamentais

- **Capítulo I – Objetivos:** explicitar os fins gerais e específicos a serem alcançados pelo Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, em seus mais diversos aspectos (ambiental, circulação e uso e ocupação do solo);
- **Capítulo II – Princípios Fundamentais:** explicitar as premissas fundamentais para o desenvolvimento urbano e de expansão urbana, inclusive a da função social da propriedade, dando-lhe os seus contornos;

- **Capítulo III – Definições:** dar o conteúdo dos termos que serão utilizados ao longo do corpo do projeto de lei, para evitar o surgimento de dúvidas quanto ao sentido de cada um deles.

## Título II – Desenvolvimento do Município e Política Urbana

- **Capítulo I – Proteção Ambiental:** definir as áreas que devem ser preservadas e as atividades permitidas nos locais em que o meio ambiente deve ser conservado;
- **Capítulo II – Ordenamento do Solo:** estabelecer regras voltadas à adequada ocupação do solo, divididas em seções específicas para o parcelamento do solo, sistema viário e uso e ocupação do solo;
- **Capítulo III – Uso Social da Propriedade:** dispor, em seções específicas, sobre os instrumentos de intervenção urbanística: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir;
- **Capítulo IV – Habitação:** fixar disposições voltadas a conduzir a ação do Poder Público na oferta de moradias, regularização fundiária, além de estabelecer padrões de habitação de interesse social;
- **Capítulo V – Ação Social:** estabelecer normas, em seções específicas, voltadas a direcionar e conduzir a ação do Poder Público no tocante a saúde, educação, esporte e lazer;

- **Capítulo VI – Infra-estrutura e Serviços:** estabelecer regras relativas a abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação do lixo e parque de iluminação.

### Título III – Planejamento e Participação

- **Capítulo I – Gestão Participativa:** definir normas de gestão do plano, com a participação da comunidade e dos setores organizados da sociedade e uma agenda de reuniões para conferências e debates sobre temas de interesse urbano;
- **Capítulo II – Sistema de Informações:** estabelecer regras de acompanhamento da execução das ações previstas no Plano Diretor e de desenvolvimento e transformações da cidade;
- **Capítulo III – Conselho de Política Urbana:** instituir o Conselho com o objetivo de discutir e deliberar sobre questões de interesse urbanístico.

## OBSERVAÇÕES

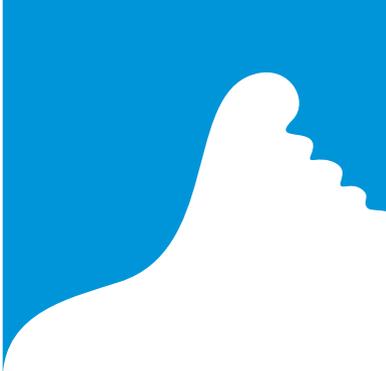
### Respeito às discussões

O projeto de lei deve representar e espelhar todas as decisões tomadas e determinar a formas de sua execução. É necessário ter cuidado quando da sua sistematização, para que aspectos relevantes definidos no processo de planejamento não se percam.

### Mensagem

O projeto deve ser encaminhado para a câmara de vereadores acompanhado de uma mensagem do chefe do Executivo.

Discutir o projeto de lei



## Passo 7    Discutir o projeto de lei

Uma vez que a equipe de trabalho elaborou a minuta do projeto de lei que dispõe sobre o Plano Diretor, resta submetê-la a uma última discussão com a população, em audiência pública especialmente convocada para este fim, na qual será dada a formatação final do Plano, de modo que ele possa ser encaminhado à câmara municipal, para tramitar nos termos regimentais, obedecida a LOM.

### AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Conforme o caso, será necessário realizar audiências públicas, pelas câmaras municipais, que poderão apresentar sugestões a serem convertidas em emendas pelas comissões ou pelos vereadores.

Enfatize-se que o Estatuto da Cidade, em razão do § 4º do artigo 40, determina que o Poder Legislativo, com relação ao processo de elaboração do Plano Diretor deverá assegurar a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

### PARTICIPAÇÃO POPULAR

A ausência da participação popular na discussão do Plano Diretor, no âmbito da câmara municipal, efetivamente sujeitará os vereadores à prática de ato de improbidade administrativa, por afronta ao artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, cujas sanções são as constantes do inciso III do artigo 12 desta mesma lei:

- ressarcimento integral do dano, se houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos, de três a cinco anos;
- pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebido pelo agente;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoal jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Essas são as conseqüências que decorrem da aplicação do artigo 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

### REGIMES DE VOTAÇÃO

A propositura poderá ser submetida a um ou dois turnos de discussão e a um ou dois turnos de votação, de acordo com os termos da Lei Orgânica de cada município e do Regimento Interno de cada câmara.

### APOIO AO LEGISLATIVO

As comissões legislativas (Constituição e Justiça, Finanças, etc.) e os vereadores poderão se valer de profissionais convidados ou contratados pela câmara municipal para auxiliá-los na compreensão do projeto de lei do Plano Diretor, inclusive para permitir o oferecimento de emendas, sempre tendo em vista a ordenação adequada do território municipal.

## PRESENÇA DO EXECUTIVO

A câmara municipal, se assim entender necessário, poderá convidar a equipe de trabalho formada no âmbito do Poder Executivo para que compareça perante os vereadores com o intuito de esclarecer aspectos relacionados com o Plano Diretor.

## PRAZOS

O artigo 50 do Estatuto da Cidade determina que os municípios que ainda não têm Plano Diretor deverão aprová-lo em cinco anos, contados a partir de 8 de outubro de 2001, data em que o Estatuto entrou em vigor. O entendimento predominante é que a intenção do legislador federal foi tratar da edição do Plano Diretor, até 8 de outubro de 2006. Com isso, até lá, o processo legislativo já deve estar concluído, com a promulgação e a publicação do Plano Diretor.

Ao partirmos dessa premissa, na hipótese de a câmara municipal não ter aprovado o projeto de lei que dispõe sobre o Plano Diretor até aquela data, se sujeitará às sanções previstas no inciso III do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, por afronta ao artigo 11 deste mesmo diploma legal:

- ressarcimento integral do dano, se houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
- pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebido pelo agente;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoal jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

### CONSIDERAÇÕES SOBRE PRAZOS, URGÊNCIA E VETO

Devemos acrescentar que, obviamente, caso o prazo seja escoado enquanto o projeto de lei estiver tramitando na câmara municipal, deverá ser levado em conta o tempo com que o Executivo encaminhou tal propositura para o exame dos vereadores. Se o projeto de lei foi encaminhado apenas dez dias antes do prazo fatal, por exemplo, certamente não será razoável supor qualquer punição aos vereadores, pois não poderão atuar com a tranqüilidade e liberdade necessárias para discutir e aprovar uma propositura de tal magnitude.

O prefeito deve evitar enviar o projeto de lei com pedido de urgência, pois acabaria por pressionar os vereadores a deliberarem, em pouco tempo (30 ou 45 dias, conforme o Regimento Interno), uma propositura de alta complexidade.

Há que se considerar também que, na suposição de a câmara municipal, a três dias do prazo final, tenha aprovado o projeto de lei com diversos de seus artigos modificados por emendas propostas, tendo o prefeito o prazo de 15 dias para vetá-lo, não é crível imaginar que ele não poderá aguardar o período para veto, uma vez que precisará examinar se as alterações feitas ao texto original não contêm matéria inconstitucional ou contrária ao interesse público.

plano diretor

PASSO A PASSO

Referências

bibliográficas





## Referências bibliográficas

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky, 1981.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**. São Paulo, n.37, 1994.

\_\_\_\_\_. Questão urbana e meio ambiente: tendências e perspectivas. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro, n.62, 1994.

CYMBALISTA, Renato (Org). **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. Cadernos Pólis, 1

COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista de Direito Público**, Brasília, n. 63, 1982.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da cidade** (comentários à lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

EGLER, Tâmara Tânica Cohen. A gestão do lugar e da cidade. **Caderno Ippur/UFRJ**. Rio de Janeiro, v.8, n.1, p.73-82, 1994.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Marlene. Estatuto da cidade: uma vida melhor para a população urbana. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, n.224, 2000.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O solo criado. Carta do Embu**. São Paulo: Novos Horizontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental**, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: Fase, 1990.

LIBÓRIO, Daniela. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: Atlas. 2002.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA, Mariana (Coord.) **Estatuto da cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 2001.
- OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
- REALE, Miguel. Direito e planificação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n.24, 1973.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro, n.62, 1994.
- ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da cidade** – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Plano diretor participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília, Ministério das Cidades, 2004.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Pólis**, São Paulo, n.29, 1997.
- SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Licença urbanística**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SANTOS JR., Orlando Alves. **Reforma urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. São Paulo: Fase/UFRJ-Ippur, 1995.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 2.ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional.** 2.ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

SMOLKA, Martin Oscar. Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos. **Cadernos Ippur/UFRJ**, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p.19-42, 1994.

SOMEKH, Nádia; MARINHO, José Nery; ROLNIK, Raquel (Orgs.). Políticas públicas para o manejo do solo urbano. **Revista Pólis**, São Paulo, n.27, 1996.

A large, dark blue silhouette of a hand with the index finger pointing upwards, set against a yellow rectangular background in the top left corner. The rest of the page has a dark blue background with faint, light blue geometric patterns of overlapping rectangles and lines.

Aqui estão apresentados um guia para elaboração do Termo de Referência para Contratar Consultoria Especializada na Elaboração de Plano Diretor, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 2001) e a Medida Provisória 2.220, de 2001, que trata da concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia.



## Anexo A Como preparar o termo de referência para contratar consultoria especializada na elaboração de plano diretor

A elaboração do Plano Diretor deve ser realizada, preferencialmente, pelos técnicos da Administração Municipal. No entanto, se a equipe técnica municipal não estiver adequadamente dimensionada ou capacitada para desenvolver todas as ações necessárias, o município pode optar pela contratação de uma consultoria, na forma de pessoa física ou jurídica, de acordo com as características e dimensão do trabalho, para orientar e auxiliar sua equipe.

A complexidade das ações, as áreas de conhecimento requeridas, o prazo disponível para execução, a composição da equipe técnica municipal, o seu dimensionamento e a capacitação técnica são fatores determinantes para a decisão da contratação de uma consultoria especializada.

Esses mesmos fatores determinarão se há necessidade de contratar uma empresa, com uma equipe de profissionais especializados, ou se as necessidades

apontam para a contratação de consultores, em áreas específicas de conhecimento, para dar suporte à equipe técnica municipal suprindo as suas carências.

A contratação de uma consultoria deve ser precedida da elaboração de um Termo de Referência, no qual deverão estar explicitadas claramente as condições do contrato. Esse Termo de Referência será a base para a elaboração do edital de licitação, podendo constar como anexo ao mesmo.

A preparação de um Termo de Referência, além de contribuir para a qualidade do edital de licitação, é muito importante quando se pretende obter recursos para elaboração do Plano Diretor, por meio de agentes de fomento nacionais e internacionais, que normalmente exigem a apresentação desse documento para a liberação dos recursos.

Os responsáveis pela elaboração devem ter pleno conhecimento das informações necessárias para a execução do trabalho, das condições existentes, do que se pretende e para que se destina. Desta forma, poderão especificar adequadamente tais condições no Termo de Referência e, assim, obter os resultados esperados.

O Termo de Referência deve conter, descritos clara e criteriosamente, os produtos que se espera obter com a contratação, fornecendo dados que minimizem as dúvidas, além de elementos para subsidiar decisões em casos de interposição de recursos.

Isso não significa que ele tenha que ser extenso e volumoso, mas que contenha informações importantes e imprescindíveis para garantir o processo licitatório, de forma precisa e clara. Essas informações devem contemplar os elementos necessários para que os responsáveis pelo julgamento das propostas possam analisar e avaliar a qualidade, quantidade, os prazos e custos apresentados, além da exeqüibilidade.

As informações devem permitir, ainda, que a supervisão dos trabalhos executados seja realizada com base em condições predefinidas e de conhecimento amplo de ambas as partes.

Tais informações devem possibilitar aos interessados a elaboração de propostas com a finalidade de participar do processo licitatório, fornecendo-lhes plena compreensão do trabalho a ser desenvolvido, de modo a permitir a formulação de propostas técnicas e financeiras exeqüíveis e que atendam à demanda do contratante.

Para a obtenção dos resultados esperados com a contratação, é importante observar que a principal característica desse documento deve ser a clareza e objetividade na definição das tarefas a serem realizadas, evitando-se o emprego de termos de difícil compreensão e redação prolixa.

*Apresentamos a seguir uma sugestão de roteiro para a elaboração do Termo de Referência:*

## OBJETO DA CONTRATAÇÃO

*Neste item devem ser especificados:*

- O tipo de consultoria a ser contratada (pessoa física ou jurídica)
- O trabalho a ser contratado;
- As ações que deverão ser realizadas;
- A forma de execução;
- O que se pretende alcançar;
- A finalidade a que se destina.

## ANTECEDENTES E ABRANGÊNCIA

### Antecedentes

*Este item deve conter informações importantes sobre os antecedentes que servirão de base para a realização do trabalho, como:*

- Histórico do município;
- Histórico da ocupação urbana;
- Situação geográfica;
- Perfil socioeconômico da população;

- Limitações físicas;
- Limitações econômicas;
- Limitações legais;
- Plano Diretor anteriormente aprovado, se houver, com um relato de sua aplicação.

### Interface

Devem ser relacionados os setores da Administração Municipal que vão participar e interagir com a consultoria contratada, relatando a disponibilidade e as dificuldades da equipe técnica para o trabalho, situando o contexto do ambiente em que se desenvolverão os trabalhos.

### Abrangência

As informações constantes neste item são de fundamental importância tanto para os interessados na execução dos trabalhos como para a equipe da Administração Municipal. Com base nelas, será possível dimensionar adequadamente o trabalho e a análise e julgamento das propostas.

- Descrever o âmbito geográfico a ser considerado para o desenvolvimento dos trabalhos, o qual sugerimos que seja toda a extensão territorial do município.
- Informar a área de conhecimento a ser considerada para efeito de levantamento de dados, análise e formulação das propostas;
- Apontar a necessidade de empregar metodologia que assegure a participação da população-alvo; definir quais os segmentos da sociedade deverão ser envolvidos, quais os setores da Administração participarão nas discussões ou na obtenção das informações necessárias.

*Essas informações devem ser suficientes para permitir uma antevisão dos seguintes elementos:*

- Volume do trabalho;
- Profissionais requeridos;
- Número de horas técnicas necessárias
- Equipamentos e materiais a serem disponibilizados;
- Viagens necessárias;
- Necessidade de contratação de serviços de terceiros.

## OBJETIVO

Este item deve conter o que se pretende obter com o trabalho, qual a sua utilidade e os efeitos esperados com a sua aplicação.

Devem ser agregadas outras informações consideradas importantes e relacionadas ao que se espera atingir, agregar ou transformar com a realização deste trabalho, de forma a dar uma visão mais clara do objetivo proposto. Essas informações contribuirão para a definição correta das ações a serem desenvolvidas.

De acordo com a complexidade do trabalho, podem ser definidos um objetivo geral e alguns objetivos específicos. Para facilitar a indicação dos objetivos específicos, deve-se pensar nas etapas de desenvolvimento do trabalho e o que se espera alcançar em cada uma delas.

## METODOLOGIA, ETAPAS E ATIVIDADES

A metodologia deve ser definida a partir dos objetivos que se pretende atingir. Quanto maior a clareza na definição desses objetivos, maior facilidade será encontrada para a escolha da metodologia a ser adotada.

A divisão do trabalho em etapas facilita a definição da metodologia, que poderá ser mais complexa em uma etapa e menos complexa em outra, contribuindo para a qualidade final do produto obtido e para a otimização dos recursos materiais e humanos utilizados.

*Muitas vezes, os trabalhos exigem metodologias específicas, como:*

- Participação popular;
- Mecanismos de controle da execução e do alcance dos objetivos parciais;
- Treinamento;
- Capacitação da equipe;
- Outras.

*A metodologia deve contemplar:*

- Definição das atividades de cada etapa;
- Critérios para o seu desenvolvimento;
- Procedimentos operacionais e técnicos a serem adotados.

**Importante:** deve-se prever atividade visando informar e envolver a equipe municipal nos trabalhos, integrando-a para a obtenção dos resultados desejados e o acompanhamento da sua implantação.

A correta divulgação da metodologia, das etapas e a descrição das atividades requeridas é muito importante para que os interessados em participar do processo licitatório possam avaliar as suas condições e limitações para a execução. Por outro lado, permite que a equipe responsável pelo julgamento das propostas possa analisá-las e avaliá-las adequadamente.

Casos específicos podem requerer que a metodologia a ser empregada seja definida posteriormente à contratação, por necessitarem do aprofundamento do conhecimento de algumas questões, o que se dará após a realização de uma etapa do trabalho, como, por exemplo, o levantamento e a análise de dados nos órgãos municipais. Nesses casos, deve estar explícito que a metodologia será definida posteriormente, em conjunto com o contratante e sujeita à sua aprovação.

Para preservar a qualidade do trabalho, a sua implantação e a sua gestão, deve constar explicitamente que os trabalhos serão desenvolvidos em conjunto com a equipe técnica do município. Para isso, são necessárias ações para nivelar o conhecimento tanto entre os técnicos do município, quanto entre estes e a equipe contratada.

## PRODUTOS

Para cada etapa definida, é importante identificar um produto que servirá como indicador do andamento do trabalho e de avaliação do resultado pretendido para aquela etapa, transformando-se num instrumento de controle da execução.

A definição do produto, além de deixar claro para o contratado como se espera que o seu trabalho seja entregue, permitirá o acompanhamento dos prazos de execução e o pagamento em parcelas, conforme forem cumpridas as etapas e entregues e aprovados os produtos.

Na especificação do produto, deve-se descrever o seu conteúdo, principalmente no caso de documentos anexos, tais como plantas, mapas, tabelas, relatórios parciais, fotografias e outros, para que não fiquem dúvidas quando da sua apresentação e para que o executor possa avaliar previamente os custos decorrentes.

## FORMA DE APRESENTAÇÃO

Para cada produto definido deve ser especificada a forma de apresentação, lembrando-se sempre de exigir a sua apresentação em papel e em meio digital.

Outros aspectos que devem ser definidos neste item são o tamanho do papel, o número de cópias, o *software* de apresentação, a escala dos mapas e plantas e outros julgados necessários.

Nos casos em que houver, na administração municipal, normas administrativas de padronização de documentos, é importante que tal informação seja incorporada neste item e que a(s) norma(s) seja(m) disponibilizada(s).

Para a apresentação do trabalho em reuniões e audiências públicas, deverá constar o número de vezes em que isto acontecerá e como se dará a participação da contratada no evento.

## PRAZO

Neste item devem ser definidos os prazos de execução e o tempo previsto para a realização do trabalho, que poderá estar expresso em dias ou meses, de acordo com a conveniência.

Os prazos devem ser definidos para as etapas e para o total, lembrando que as etapas podem ocorrer simultaneamente ou em seqüência, de acordo com a disponibilidade de tempo e interdependência entre elas.

Devido à data limite estabelecida no Estatuto da Cidade para aprovação do Plano Diretor, recomenda-se que sejam definidos criteriosamente os prazos de cada etapa, de forma que o prazo total não ultrapasse os limites para o cumprimento da lei. Lembramos que, embora não seja de domínio do Executivo, ainda há que se considerar um prazo para que o projeto de lei tramite e seja aprovado pela câmara municipal.

## CUSTO

Tratando-se de um trabalho de consultoria, cujo custo depende da complexidade, da disponibilidade de informações e do apoio da equipe técnica local, é recomendável que seja apurado e informado um custo de referência para balizar as propostas dos interessados.

A estimativa de custo deve ser feita com base na qualificação e quantificação da equipe necessária para o desenvolvimento de cada atividade, etapa ou produto, no número de horas a serem despendidas e no custo unitário da hora de cada profissional envolvido. A esse custo deverão ser acrescidos os encargos e as despesas administrativas, incluindo-se viagens, hospedagem, trabalhos de apoio, etc.

A informação sobre a fonte de recursos para o pagamento deve constar deste item, de forma que os interessados possam avaliar seu interesse em participar da licitação, levando em conta as exigências e condições dos órgãos repassadores de recursos.

Em qualquer caso é importante que seja especificada a forma de pagamento dos serviços prestados, assim como as condições de entrega e aprovação dos trabalhos.

### CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

Alguns agentes financiadores exigem que se apresente um cronograma físico-financeiro detalhado por atividades, para facilitar o acompanhamento da execução do contrato. Dessa forma, se for do interesse do contratante adotar o mesmo procedimento, *segue um modelo de cronograma*:

#### Cronograma físico-financeiro

Etapa	Atividade	Prazo (meses)				Valor (R\$)
		1	2	3	4	
Valor (R\$)						

No processo de licitação, deve-se solicitar que as propostas dos pretendentes apresentem o cronograma físico-financeiro.

### QUALIFICAÇÃO

Este item é de fundamental importância para a qualidade da consultoria contratada. Nele devem ser especificados os requisitos técnicos necessários, tanto da empresa quanto dos profissionais que desenvolverão o trabalho.

Essas qualificações são definidas a partir da especificidade do trabalho, e as exigências devem ser quanto à formação profissional (área de conhecimento formal), à experiência profissional (prática no exercício da atividade profissional) e à comprovação da realização de trabalhos semelhantes (conhecimento específico aplicado).

Nos casos em que a região vier a apresentar particularidades, e se assim o exigir, deve ser especificada a necessidade de conhecimento da área geográfica do município. É importante observar em que áreas de conhecimento a equipe técnica do município necessita de apoio e/ou complementação para constar essa exigência na qualificação requerida.

Outro aspecto a ser observado é que quanto mais elevado o nível de exigência na qualificação dos profissionais, mais restrito se torna o universo de

profissionais habilitados e, conseqüentemente, o custo dos serviços se torna mais alto. Nesse caso, não é necessário especificar o profissional mais qualificado do mercado, atendo-se ao perfil de profissional que possa executar o trabalho de forma satisfatória, deixando a cargo do processo licitatório a escolha das melhores condições de contratação.

### **SUPERVISÃO**

O contratante deve eleger, dentro de sua estrutura, um responsável pela supervisão dos trabalhos. Muito embora o trabalho seja realizado por uma equipe, é importante que seja definido um responsável que terá o papel de coordenar, supervisionar e apoiar a execução dos trabalhos, interna e externamente, aprovando o material produzido e realizando os encaminhamentos necessários.

### **ELEMENTOS DISPONÍVEIS E FONTES DE REFERÊNCIA**

Nesse item devem constar as informações que podem servir de referência para o trabalho e as fontes em que estão disponíveis, seja na própria administração, em outros órgãos ou em literatura específica.





## Anexo B Estatuto da cidade

### Lei 10.257, de 10 de julho de 2001

*Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

##### Diretrizes Gerais

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – 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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – 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;

VIII – 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;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – 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;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – 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;

XIV – 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;

XV – 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;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3ª Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

### Dos Instrumentos da Política Urbana

#### Seção I

##### Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

- b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos:
- a) desapropriação;
  - b) servidão administrativa;
  - c) limitações administrativas;
  - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
  - e) instituição de unidades de conservação;
  - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
  - g) concessão de direito real de uso;
  - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
  - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - j) usucapião especial de imóvel urbano;
  - l) direito de superfície;
  - m) direito de preempção;
  - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
  - o) transferência do direito de construir;
  - p) operações urbanas consorciadas;
  - q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

### Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

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

§1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

II – (VETADO)

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

§ 3º A notificação far-se-á:

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

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

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

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º -desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### Seção III

#### Do IPTU Progressivo no Tempo

Art. 7ª Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5ª desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5ª do art. 5ª desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

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

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

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

### Seção IV

#### Da Desapropriação com Pagamento em Títulos

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

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

§ 2º O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

## Seção V

### Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utili-

zando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

#### Seção VI

##### Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

#### Seção VII

##### Do Direito de Superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## Seção VIII

### Do Direito de Preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1ª Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2ª O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1ª, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

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

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

IX – (VETADO).

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no *caput* será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do *caput* e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## Seção IX

## Da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

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

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

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## Seção X

### Das Operações Urbanas Consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## Seção XI

### Da Transferência do Direito de Construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## Seção XII

### Do Estudo de Impacto de Vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizi-

nhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### Do Plano Diretor

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

## CAPÍTULO IV

### Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela câmara municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V

## Disposições Gerais

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

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

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

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a município e a prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

“Art. 1º .....

.....

III – à ordem urbanística;

..... ” (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167. ....

I - .....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

..... ” (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

“Art. 167. ....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;” (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

“Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano.” (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180ª da Independência e 113ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso





## Anexo C

Concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia - medida provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001

*Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

### CAPÍTULO I

#### Da Concessão de Uso Especial

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzen-

tos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no *caput* deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

## CAPÍTULO II

## Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

### CAPÍTULO III

#### Das Disposições Finais

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“I - .....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público.” (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180ª da Independência e 113ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Parente

## Escritórios Regionais da Secretaria de Economia e Planejamento - Erplans

### ARAÇATUBA

Tels.: 18 3623-7088/7828  
Fax: 18 3623-7817  
E-mail: erplan@terra.com.br

### BAIXADA SANTISTA

Tels.: 13 3219-5809  
Fax: 13 3219-6004  
E-mail: erplanbs@uol.com.br

### BARRETOS

Tels.: 17 3324-5858  
Fax: 17 3324-5858  
E-mail: rbarretos@planejamento.sp.gov.br

### BAURU

Tels.: 14 3203-4333/1444  
Fax: 14 3203-1953  
E-mail: erplanbauru.car@uol.com.br

### CAMPINAS

Tel.: 19 3241-1095  
Fax: 19 3242-1241  
E-mail: rcampinas@planejamento.sp.gov.br

### FRANCA

Tels.: 16 3723-9199/9615  
Fax: 16 3711-9199  
E-mail: rfranca@planejamento.sp.gov.br

### GRANDE SÃO PAULO

Tels.: 11 3032-7200  
Fax: 11 3032-7200  
E-mail: ecorato@planejamento.sp.gov.br

### MARÍLIA

Tels.: 14 3433-8573/1099  
Fax: 14 3433-1802  
E-mail: rmarilia@planejamento.sp.gov.br

### PRESIDENTE PRUDENTE

Tels.: 18 221-2255/4065  
Fax: 18 221-8941  
E-mail: rprudente@planejamento.sp.gov.br

### RIBEIRÃO PRETO

Tels.: 16 636-4221/4227/610-7147  
Fax: 16 625-0036  
E-mail: rpreto@planejamento.sp.gov.br

### SÃO CARLOS

Tels.: 16 3372-2627  
Fax: 16 3372-5438  
E-mail: scarlos@planejamento.sp.gov.br

### SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Tels.: 17 232-3993/233-6089/6988  
Fax: 17 233-6894  
E-mail: sepccarerplan@ig.com.br

### SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Tels.: 12 3921-3666/4821/4666  
Fax: 12 3921-6077  
E-mail: rcampos@planejamento.sp.gov.br

### SOROCABA

Tels.: 15 3232-9885/6813/9970  
Fax: 15 3232-0099  
E-mail: erplannn@splicenet.com.br

### VALE DO RIBEIRA

Tels.: 13 3856-1173/1285/1284  
Fax: 13 3856-1173  
E-mail: erplan@matrix.com.br

**Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam**  
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP - CEP 05508-000

Tel.: (11) 3811-0300 - Fax (11) 3813-5969 - Site: [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br) - E-mail: [fpfl@cepam.sp.gov.br](mailto:fpfl@cepam.sp.gov.br)



**SECRETARIA DE ECONOMIA  
E PLANEJAMENTO**

