

# Planos Diretores para Municípios de pequeno porte

## Limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade





# Planos Diretores para Municípios de pequeno porte

## Limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade



2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



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

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

**Textos:**

Karla Christina Batista de França

**Supervisão Técnica:**

Jamille Lavalle Carvalho H. de Moura  
Luciane Guimarães Pacheco

**Diretoria-Executiva:**

Gustavo de Lima Cezário

**Revisão de textos:**

Keila Mariana de A. O. Pacheco  
Allan Moraes

**Diagramação:**

Themaz Comunicação

**Capa:**

Banco de imagens / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. – Brasília: CNM, 2015.

44 páginas.

ISBN 978-85-8418-005-9

1. Planejamento Urbano. 2. Estatuto da Cidade. 3. Plano Diretor. 4. Municípios.  
I. Título.



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

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

E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

# Carta do Presidente

Senhor(a) Prefeito(a),

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta este caderno técnico com o objetivo de informar os prefeitos e os gestores que atuam nas secretarias de Planejamento Urbano dos pequenos Municípios, aqui compreendidos como aqueles com porte populacional de até 50 mil habitantes, não inclusos em regiões metropolitanas, sobre a importância do Plano Diretor e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para o planejamento e ordenamento do uso do solo em prol do desenvolvimento local.

A Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em seu art. 41, dispõe acerca da obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores exclusivamente para os Municípios com mais de 20 mil habitantes; e em seu art. 40, § 3º, estipula a data de revisão dos Planos Diretores: “A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Na realização da *XVI Marcha a Brasília em defesa dos Municípios*, realizada no ano de 2013, a CNM lançou a cartilha “O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal”, com a finalidade de explicar e orientar o Ente municipal acerca da obrigatoriedade da revisão do Plano Diretor e da necessidade de estabelecer as diretrizes, os recursos e a viabilidade de implementação das estratégias para melhor ordenar e desenvolver o território do Município.

No ano de 2014, a CNM lançou a cartilha “Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: dificuldades e perspectivas para o Ente Municipal”, com a finalidade de orientar os gestores de como aplicar a Lei 11.977/2009, que regulamenta as ações de apoio à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

E, por fim, no ano de 2015, a CNM aprofunda o debate acerca do planejamento urbano com foco no ordenamento territorial dos Municípios de pequeno porte à luz do Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários.

Paulo Ziulkoski  
Presidente da CNM

# Sumário

|   |    |
|---|----|
| 1. Planejamento urbano: limitações e perspectivas para Municípios de pequeno porte.....                     | 9  |
| 2. O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da elaboração e revisão do Plano Diretor pelos Municípios ..... | 11 |
| 3. O conteúdo mínimo para a elaboração do Plano Diretor .....   | 14 |
| 4. O Plano Diretor para Municípios de pequeno porte.....  | 16 |
| 5. A viabilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Municípios de pequeno porte.....    | 20 |
| 6. Considerações Finais.....  | 37 |
| 7. Leituras Recomendadas pela CNM .....   | 39 |
| 8. Bibliografia .....   | 40 |



# 1. Planejamento urbano: limitações e perspectivas para Municípios de pequeno porte

Historicamente, a fragilidade para a elaboração de políticas urbanas e estudos técnicos visando a identificar, dimensionar e elaborar políticas públicas com foco nas necessidades dos pequenos Municípios e a ausência de uma visão estratégica do governo federal parece não terem demandado investimentos, capacitação, ações de fortalecimento institucional e assistência técnica significativa para que as ações e os programas tenham efetividade no território em conformidade com as necessidades municipais.

Em termos de gestão pública e capacidade administrativa, há enormes discrepâncias no que se refere à capacidade institucional e administrativa dos Municípios com população até 50 mil habitantes. Acrescente-se que a base tributária dos Municípios de pequeno porte, em sua maioria, é limitada ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em geral, os pequenos Municípios possuem baixa arrecadação de outras fontes próprias. E o governo federal, por sua vez, não tem estimulado programas de fortalecimento institucional para que os governos locais promovam a ampliação de arrecadação própria.

Inexistem ações específicas na área de planejamento e ordenamento urbano que incentivem os pequenos Municípios a elaborarem os Planos Diretores, revisarem as legislações urbanas em articulação a sua problemática urbana, que difere dos Municípios de grande porte.

Os atuais guias orientadores federais parecem ignorar a necessidade de desenvolvimento de material específico para este porte de Município para melhor capacitá-los. Acrescente-se a desconexão do desenho das políticas urbanas, que não têm considerado as necessidades urbanas destes Municípios. Em geral, estas políticas apresentam uma série de exigências e condicionalidades para obtenção de financiamento que somente são cumpridas pelos Municípios de grande porte, o que faz com que os pequenos Municípios não consigam acessar o financiamento federal para adotarem estratégias visando a ordenar e desenvolver o território local.

Com a finalidade de auxiliar os pequenos Municípios na elaboração de estratégias de planejamento urbano para melhor ordenar o território a fim de identificar as necessidades e os tipos de políticas que são necessárias, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) traz, neste caderno técnico, estratégias que podem auxiliar o gestor local a elaborar o Plano Diretor e selecionar os instrumentos urbanos mais próximos da realidade dos pequenos Municípios.

## **2. O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da elaboração e revisão do Plano Diretor pelos Municípios**

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

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

Como saber se o seu Município é obrigado a elaborar o Plano Diretor:



## Fique de Olho

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

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

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

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



**O Estatuto da Cidade não deve ser compreendido como uma lei que apenas regulamenta a elaboração dos Planos Diretores para os Municípios com mais de 20 mil habitantes.**

Os gestores locais precisam compreender que a elaboração e a aplicação do Plano Diretor são de suma importância para que o Município possa cumprir a sua função social.

A função social é cumprida quando o Ente municipal garante a acessibilidade e a qualidade dos serviços, equipamentos urbanos e a participação coletiva a todos os cidadãos, independentemente da sua faixa de renda, gênero, raça e condição social.

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

Cabe ao Município selecionar os mais adequados instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos a serem incorporados no Plano Diretor. Portanto, o governo federal deve instituir ações contínuas e financiamento para melhor subsidiar tecnicamente e financeiramente os governos locais.

Prefeito(a), você tem um papel muito importante nesse processo!

É papel do prefeito iniciar o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor.

Cabe aos Poderes Legislativo e Executivo municipais a obrigação de convocação de audiências públicas com os vários segmentos da comunidade, bem como a garantia do acesso público a qualquer documento, informação, além da publicação de todas as etapas de elaboração e revisão do Plano Diretor.

A elaboração e a revisão do Plano Diretor são construídas de forma articulada com a equipe técnica e política da Prefeitura, Câmara de Vereadores e Sociedade Civil.

**O Plano Diretor é construído de forma participativa.**

### 3. O conteúdo mínimo para a elaboração do Plano Diretor

A Lei 10.257/2001 estabeleceu um conteúdo mínimo de Plano Diretor para todos os Municípios. O conteúdo mínimo estabelece, em caráter de obrigatoriedade, uma série de medidas a serem aplicadas no processo de elaboração dos Planos Diretores.



O conteúdo mínimo obrigatório para elaboração e revisão do Plano Diretor é regulamentado pelo art. 42 do Estatuto da Cidade e foi especificado por meio da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades; disponível em: <[http://www.pmsj.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/Resolucao\\_n34\\_2005\\_Min.Cidades\\_ConCidades.pdf](http://www.pmsj.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/Resolucao_n34_2005_Min.Cidades_ConCidades.pdf)>.

No processo de elaboração do Plano Diretor é obrigatório que os gestores locais implementem as seguintes medidas:

- ações para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do Município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

- os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e as estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor; e
- o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do Plano Diretor.



Após a adoção das medidas obrigatórias para o estabelecimento do conteúdo mínimo, o Município terá mais facilidade para delimitar as áreas e seus diferentes tipos de usos e ocupações.



As diretrizes do conteúdo mínimo, por exemplo, asseguram a delimitação de áreas especiais de interesse social para melhor atender à população de baixa renda no acesso à moradia popular e devem estar articuladas com os projetos e programas habitacionais.

## 4. O Plano Diretor para Municípios de pequeno porte

O Brasil possui 5.568 Municípios. Destes, 1.054 Municípios estão enquadrados no porte populacional entre 20 e até 50 mil habitantes, caracterizados como Municípios de pequeno porte e, portanto, obrigados a elaborar o Plano Diretor.

Acrescente-se que a sua maioria, 80% dos Municípios (3.899) com população inferior a 20 mil habitantes, não é obrigada a elaborar o Plano Diretor, como também não está incluída nas ações do governo federal de fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas. Esse dado evidencia a ausência da União em traçar melhor estratégias de planejamento e ordenamento territorial nos pequenos Municípios a fim de evitar o excessivo adensamento urbano descontrolado e as ocupações informais.



Os Municípios com população inferior a 20 mil habitantes podem ser obrigados a elaborar o Plano Diretor se o Estado definir, em suas diretrizes e bases do planejamento urbano e financiamento, a existência do Plano Diretor para repasse de recursos estaduais.



Conheça a experiência do Estado do Paraná:

O governo do Estado do Paraná, por meio do Decreto 2.581, de 17/04/2004, definiu que somente serão firmados convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com os Municípios que já possuírem Planos Diretores ou com os que executarem Planos Diretores ou planos de zoneamento em conformidade com o Estatuto da Cidade. Além disso, no seu art. 2º, o decreto regulamenta que os valores a serem aprovados deverão estar em conformidade com as obras previstas nos PDs e dentro das prioridades estabelecidas na Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná – PDU.

Em substituição ao decreto, o governo do Paraná instituiu a Lei 15.229, de 25/07/2006, que o complementa e dá outras diretrizes. Entre elas, está a obrigatoriedade da aprovação do Plano Diretor, no prazo de noventa dias após a vigência da lei. Além disso, destacamos que a citada Lei Estadual estabelece o dever de criar e instalar os Conselhos Municipais das Cidades ou similares, de acordo com o Conselho Estadual das Cidades (RODRIGUES; CORDOVIL, 2007).

Conheça a Lei Estadual que tornou compulsória a todos os Municípios do Estado do Paraná a elaboração do Plano Diretor: <<http://www.concidades.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>>.

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

É notório, por parte da União e dos Estados, o não repasse de recursos para a capacitação e o fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais. O desconhecimento do governo federal para com a realidade dos pequenos Municípios acirra os problemas urbanos e rurais. Esse desconhecimento resulta em programas e políticas urbanas inadequados e pouco efetivos para melhorar a qualidade de vida da população que vive nos pequenos Municípios.

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

Diante desse cenário de esquecimento do governo federal em induzir ações e estratégias para a elaboração do Plano Diretor, a CNM tem auxiliado os pequenos Municípios sujeitos às obrigações da Lei 10.257/2001 a elaborarem o Plano Diretor e a aplicarem os instrumentos urbanos de forma adequada às necessidades urbanas locais.

Para tanto, a CNM tem alertado o Ente municipal a avaliar os custos da elaboração do Plano Diretor articulado aos instrumentos de gestão, tais como o PPA, LOA e LDO.

Também, a Entidade tem auxiliado e recomendado aos pequenos Municípios com população inferior a 20 mil, sem obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor, a instituir diretrizes mínimas quando possível, para melhor ordenar o território municipal. Como exemplo, citem-se a regulamentação de lei de delimitação do perímetro urbano, a lei de uso e ocupação do solo, a realização de um diagnóstico da situação urbana e rural através dos planos setoriais existentes, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social, uma vez que mais de 90% dos Municípios devem elaborar o plano de habitação. Isso sem contar as estratégias implementadas pelo Município nos setores de saneamento, trânsito e mobilidade e meio ambiente, para que as ações estejam articuladas entre as secretarias.

O Plano Diretor dos pequenos Municípios apresenta especificidades que lhe distinguem, em comparação com os grandes Municípios, no que diz respeito à realidade de ocupação urbana e rural e às estruturas econômicas. Nos pequenos Municípios, o Plano Diretor precisa considerar, de um lado, os usos e as atividades agrícolas, uma vez que a realidade e as demandas do território dos pequenos Municípios estruturam-se, em geral, a partir do meio rural. De outro lado, existem pequenos Municípios localizados predominantemente em áreas periféricas de regiões metropolitanas e grandes cidades que sofrem os impactos dos processos advindos da expansão urbana das grandes cidades, como, por exemplo, a criação de forma desordenada de loteamentos e novos bairros em função da pressão do crescimento urbano nas grandes cidades.

# 5. A viabilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Municípios de pequeno porte

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

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



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

Fonte: SCHAUSBERG (2013).

A CNM abordará os principais instrumentos que podem ser implementados pelos Municípios de pequeno porte a partir dos problemas urbanos mais recorrentes nesta tipologia de Municípios, como falta de moradia, má oferta de equipamentos públicos e problemas urbanos e rurais.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade constitui-se elemento catalisador do desenvolvimento no âmbito urbano de pequenos Municípios, pois está vinculado à otimização dos investimentos pú-

blicos, a um melhor ordenamento do solo, ao fomento de fortalecimento das parcerias entre Poder Executivo, investidores, empreendedores e sociedade, além de abertura para a canalização de recursos externos, com base na organização interna do território (BERNARDY, 2013).

O planejamento do território dos pequenos Municípios envolve dificuldades e realidades distintas de ocupação urbana e rural, bem como diferenciações no acesso aos serviços urbanos que nem sempre são consideradas nas diretrizes e orientações do Ministério das Cidades. É comum que as orientações e diretrizes evidenciem as realidades e contextos urbanos dos grandes Municípios, o que dificulta, sobremaneira, a implementação dos instrumentos urbanos, contidos na Lei 10.257/2001, no território dos pequenos Municípios.

Inexistem no Brasil pesquisas e levantamentos sobre a utilização e os resultados advindos da regulamentação e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Municípios de pequeno porte.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade, em geral, precisam ser adaptados à realidade dos pequenos Municípios. Vale lembrar que o contexto de vias pavimentadas é diferente das grandes cidades e por vezes ocorrem problemas habitacionais na zona rural. Além disso, o tamanho das edificações inviabiliza a implementação de vários níveis de coeficiente de aproveitamento. Há situações em que, dependendo do tamanho do pequeno Município, o gabarito não ultrapassa sequer dois pavimentos.

A aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade para os pequenos Municípios deve levar em consideração os obstáculos estruturais e das políticas urbanas não desenhadas para este porte de Município. São recorrentes os obstáculos de deficiência técnica, a dificuldade de acesso a material e guias orientadores que levem em consideração a realidade dos pequenos Municípios. Isso sem contar a fragilidade em identificar as potencialidades dos instrumentos para sua

realidade territorial e banco de boas práticas da utilização do Plano Diretor em Municípios de pequeno porte.

Para tanto, é essencial considerar a viabilidade de seleção do instrumento considerando sua aplicabilidade, natureza, magnitude, temporalidade, duração e abrangência<sup>1</sup>.

A CNM sugere que os gestores levem em consideração seis elementos para identificar e selecionar os instrumentos do Estatuto da Cidade mais adequados para o seu Município.

- 1. Aplicabilidade:** está relacionada à possibilidade de emprego do instrumento nos pequenos Municípios – aplicável e de difícil aplicação.
- 2. Natureza:** característica do instrumento quanto ao seu resultado, para um ou mais fatores do Município – tributário, financeiro, jurídico, administrativo e político.
- 3. Magnitude:** característica do instrumento relacionada ao porte ou grandeza da intervenção no ambiente urbano – pequena, média ou grande.
- 4. Temporalidade:** é o espaço de tempo em que o instrumento gera resultados, no contexto social e econômico – expresso em curto, médio ou longo prazo.
- 5. Duração:** característica do instrumento que traduz a sua temporalidade no ambiente urbano – contínuo ou descontínuo.
- 6. Abrangência:** a extensão de ocorrência do impacto do instrumento, considerando as áreas de influência – direta ou indireta.

Fonte: Bernardy, 2013.

---

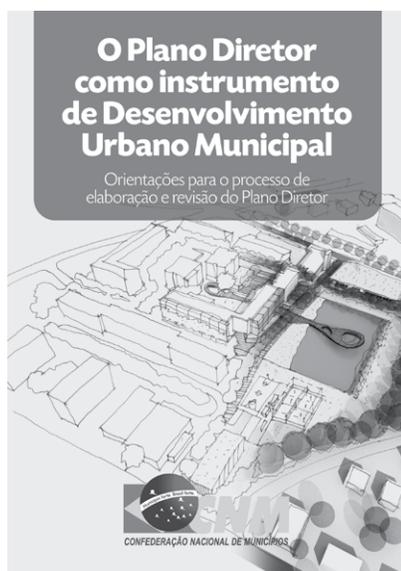
<sup>1</sup> Os elementos listados neste texto foram retirados da matriz metodológica de Bernardy (2013). Disponível em: <[http://editora.unoesc.edu.br/index.php/achs/article/viewFile/60/pdf\\_13](http://editora.unoesc.edu.br/index.php/achs/article/viewFile/60/pdf_13)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

Neste Caderno Técnico, sugerimos alguns instrumentos do Estatuto da Cidade que são importantes no processo de seleção e aplicação pelos pequenos Municípios. São eles: a) zonas especiais de interesse social (ZEIS); b) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); c) transferência do direito de construir; d) outorga onerosa do direito de construir (OODC) e de alteração de uso (ONALT); e) direito de preempção.

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

Sabe-se que há outros instrumentos que precisam ser considerados a depender da realidade territorial dos Municípios.

Para saber mais sobre os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, acesse o livro desenvolvido pela CNM.



<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/1600#titulo-livro>.

## 5.1 Zonas Especiais de Interesse Social

### O que são Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)?

Compreende-se por ZEIS a delimitação de perímetros urbanos com regras diferenciadas de uso e ocupação do solo destinadas para o interesse social, em especial das populações em situação de vulnerabilidade. As ZEIS podem ser classificadas em diferentes tipos e denominações, conforme as características e necessidades de cada Município.



### Quais são os tipos de ZEIS mais comuns?

Os tipos mais recorrentes de ZEIS nos Planos Diretores são:

- áreas ocupadas – a delimitação de ZEIS em áreas já ocupadas é recorrente em áreas de assentamentos precários; o reconhecimento destas áreas como ZEIS pelo poder público municipal facilita o processo de regularização fundiária, quando este é possível em anuência à legislação urbana federal;

- áreas vazias – as ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas são um poderoso instrumento a serviço do poder público municipal para assegurar moradia social bem-localizada e ainda combater a especulação imobiliária.



| <b>Procedimentos para que o Município utilize as ZEIS</b>  |
|--|
| Realizar um levantamento dos vazios existentes no Município  |
| Identificar as condições de habitabilidade dos vazios urbanos passíveis para implementação de moradia popular    |
| Verificar a demarcação das ZEIS nos mapas  |
| Verificar se há descrição dos perímetros das ZEIS (exemplo, LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal)      |
| Verificar a regulamentação das ZEIS, as regras de perfil da população, quantidade de unidades, tamanho dos lotes |
| Estabelecer os critérios com participação da sociedade para demarcar os vazios como ZEIS                         |
| Elaborar Projeto de Lei com mapa anexo delimitando a localização das ZEIS  |
| Aprovar a lei das ZEIS na Câmara Municipal   |

### **Para que servem as ZEIS?**

A regulamentação das ZEIS pode alterar a lógica da formação de preços no mercado imobiliário e assegurar áreas bem-localizadas destinadas à moradia social, potencializando os usos mistos na cidade

e combatendo a segregação social. Em outras palavras, a regulamentação das ZEIS pode induzir o poder público a destinar terras para os projetos de habitação social com boa localização, otimizando melhor os recursos públicos. É recorrente que os gestores de pequenos Municípios contratem empreendimentos habitacionais desarticulados de áreas ou terrenos com boa localização, o que gera uma produção periférica e posteriormente a necessidade de grandes investimentos em infraestrutura urbana e equipamentos públicos. O poder público municipal precisa se apropriar melhor do instrumento ZEIS do tipo áreas vazias e integrá-lo às suas estratégias da política habitacional para a produção de moradias integradas à infraestrutura urbana municipal.



Não basta apenas delimitar as ZEIS, é necessário regulamentá-las. O poder público municipal é responsável por estabelecer, regulamentar e coordenar a implementação das ZEIS, porque elas são um instrumento da política de desenvolvimento urbano do Município.

### **Conheça aqui algumas experiências de ZEIS!**

**São Mateus-ES:** <<http://www.amunes.org.br/?pg=boaspraticas>>.

**São José-SC; Sabará, Curitiba-PR, Vila Junqueira, Santo André-SP:** <<http://www.cohabld.com.br/zeis/artigos/brunomeirinho-zeis-experiencias.pdf>>.

## **5.2 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**

### **Em que situações utilizar o instituto do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)?**

O instituto do PEUC pode ser aplicado em situações de imóveis vagos, não utilizados ou subutilizados com infraestrutura em determinadas áreas contribuem para o processo de segregação social. Ou seja, há setores do Município em que os imóveis são precários, desprovidos de infraestrutura urbana, porém com forte densidade populacional, e há outras áreas em que se observam terrenos bem-localizados e dotados de infraestrutura, porém vagos, não utilizados ou subutilizados. Se esta for a situação do seu Município, o instrumento PEUC pode ser viável, já que a aplicação do instituto do PEUC tem como objetivo exigir do proprietário do imóvel ou do terreno o parcelamento, a construção e o uso conforme definido no Plano Diretor, considerando o prazo-limite determinado pelo Poder Municipal para que o proprietário cumpra a função social do terreno.

### **Como aplicar o instituto do PEUC?**

A aplicação do PEUC em Municípios de pequeno porte requer uma readequação da estrutura técnica e administrativa, uma vez que é fundamental a regulamentação dos critérios de definição dos imóveis caracterizados como não edificados, subutilizados e não utilizados, bem como a fixação das áreas para aplicação do instrumento em anuência aos conteúdos mínimos estabelecidos no Plano Diretor.

Para a CNM, os pequenos Municípios não teriam como aplicar o PEUC se antes não estruturarem as áreas de planejamento urbano e administrativa da prefeitura para a realização de notificação das competências, dos meios utilizados para notificar os proprietários, de lidar com possíveis recursos, estabelecer e monitorar prazos para protocolamento do projeto, analisar os projetos de readequação, monitorar o andamento das ações propostas nos projetos.



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



Após a prefeitura aprovar o projeto, o proprietário terá no máximo dois anos para iniciar as obras e atender ao prazo estabelecido para finalização destas. Se o proprietário atender às exigências aprovadas pela Prefeitura, toda a população será beneficiada pelo bom uso do solo ou imóvel. É papel do poder público municipal aplicar os instrumentos urbanos para regular de forma coletiva as áreas em benefício da coletividade.

## **Qual a relação do PEUC com os outros instrumentos urbanos?**

Após o prazo regulamentado, se o proprietário não atender às exigências e o terreno permanecer subutilizado, o poder público municipal pode estabelecer a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo. A cada ano de não cumprimento que o terreno permaneça ocioso, será aplicada uma alíquota de IPTU Progressivo e esta será elevada no prazo de cinco anos consecutivos. São de responsabilidade do Município, em anuência às diretrizes do Estatuto da Cidade, a previsão e a definição de progressividade das alíquotas do IPTU Progressivo.

### **Você sabia que a implementação do IPTU progressivo viabiliza o Ente municipal a combater a especulação imobiliária e integrar as áreas subutilizadas ao planejamento e à dinâmica urbana e rural do Município?**

Para a CNM, embora seja prevista no Estatuto da Cidade a cobrança do IPTU Progressivo por um período de cinco anos e, ainda, se o proprietário não tiver cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização (PEUC), o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.



A efetividade e articulação do PEUC + IPTU Progressivo + Desapropriação é de difícil execução para os pequenos Municípios, dada a necessidade de uma área permanente de gestão e monitoramento pelo poder público local.

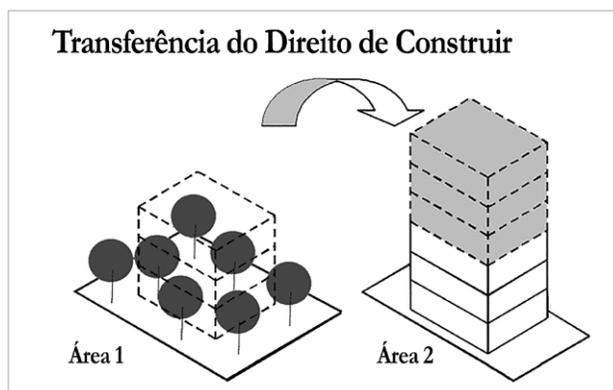
No Brasil inexitem experiências de aplicação da tríade desses três instrumentos em Municípios de pequeno porte.

Conheça aqui a experiência de aplicação do PEUC no Município de Santo André (SP): <<http://www.polis.org.br/uploads/1010/1010.pdf>>.

### 5.3 Transferência do Direito de Construir (TDC)

#### O que é a Transferência do Direito de Construir (TDC)?

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento de incentivo para boas práticas de ordenamento territorial. A TDC pode ser aplicada na situação em que o poder público municipal confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outro lote ou local. Em geral, o poder público utiliza este instrumento em áreas de interesse de preservação de imóveis, ações na área ambiental, social entre outros.



Fonte: Saboya (2008)

A TDC é a forma utilizada pelo poder público de compensar o proprietário quando este não pode executar atos de construção de forma

plena. O instrumento limita o direito de construir em determinado local e de compensar o proprietário em exercê-lo em outro local.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 35, estabelece que a Transferência do Direito de Construir pode ser utilizada em áreas que o poder público considere necessárias para:



1. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
2. preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
3. servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

### **Por que utilizar a Transferência do Direito de Construir?**

A vantagem do Município em regulamentar este instrumento é preservar ou recompor áreas de interesse social, ambiental ou histórico.

Conheça aqui a experiência de Areia Branca (RN):

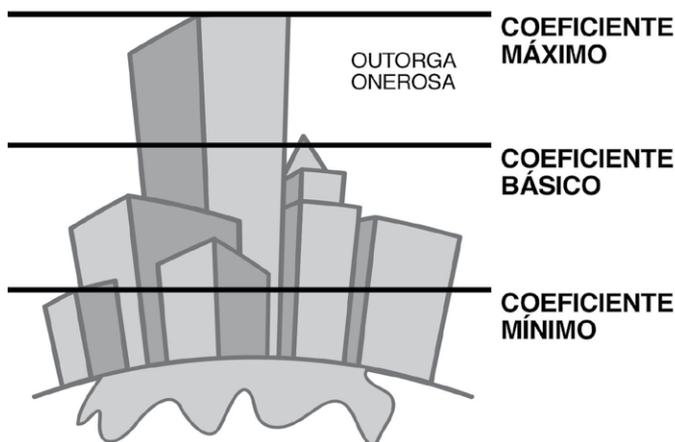
<<http://www.ibdu.org.br/imagens/AplicacaodoConteudoMinimodoEstatuto.pdf>>.

## **5.4 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)**

### **O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)?**

A OODC também é conhecida como solo criado. A aplicação da OODC ocorre quando o Plano Diretor estabelece as áreas nas quais o

direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (único ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.



Fonte: elaboração própria.



A possibilidade do exercício de direitos de construção adicionais além do estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico aumenta a densidade construtiva. Por isso, cabe ao Plano Diretor e à legislação específica definir as áreas e as formas de contrapartida dos direitos adicionais e as autorizações. A regulamentação da OODC depende da capacidade de infraestrutura instalada ou prevista nessas áreas. Os limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos devem ser sempre definidos a partir de critérios de infraestrutura (art. 28, § 3º), ou seja, somente as áreas adequadamente servidas de infraestrutura, ou onde esta infraestrutura esteja prevista, poderão ser passíveis da atribuição de direitos construtivos adicionais àquele definido pelo coeficiente de aproveitamento básico. Se esta condição prévia estiver atendida, então

outros critérios e parâmetros urbanísticos podem ser acionados para a definição de limites máximos de edificabilidade para as diferentes zonas urbanas (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

## **Onde aplicar a contrapartida advinda da implementação da OODC?**

A contrapartida paga ao Município deve ser utilizada em ações de regularização fundiária de interesse social ou em ações voltadas para o interesse social, como a implantação de equipamentos urbanos e comunitários para a criação, por exemplo, de espaços públicos de lazer e áreas verdes, entre outras ações. Também deve ser definido na legislação específica como cobrar e utilizar a contrapartida.

**FIQUE SABENDO** Os dois princípios que fundamentam a venda ou a transferência do direito de construir são: o Direito de Superfície (ou separação do direito de propriedade do direito de construir) e a Função Social da Propriedade. O Estatuto da Cidade, ao estabelecer o Direito de Superfície, tornou o direito de construir (sobre ou sob o solo) independente do direito de propriedade, ou seja, aquilo que se pode fazer sobre ou sob a terra pode ser separado dela e dessa forma ser concedido para outro, sem que isso represente a venda, concessão ou transferência da propriedade. Esse direito é atribuído por tempo determinado ou não, de forma gratuita ou onerosa (BRASIL, 2001, p. 67-70).



Os pequenos Municípios apresentam limitações para a aplicação da OODC em função da falta de dinamicidade do mercado imobiliário para o estabelecimento de mecanismos

de compra e venda dos potenciais construtivos. No entanto, os gestores e a comunidade podem utilizar o instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) para fins de alteração do uso do solo de rural para urbano com o estabelecimento de compensações para abrigar as atividades, os usos e ocupações do solo urbano, seja integral ou parcial. Apenas é possível a utilização da outorga de alteração de uso, isto é, alteração do solo de rural para urbano, em áreas que apresentem infraestrutura para abrigar novas atividades.

**FIQUE SABENDO** O poder público municipal não deve simplesmente permitir o cadastramento de lotes urbanos, desafetados da função rural, sem projeto de urbanização proposto: áreas sem previsão de função urbanística e, portanto, sem previsão de função social (RABELLO, 2009).

A contrapartida para a aplicação da ONALT pode ser financeira, ou pode ser estabelecida contrapartida de participação na implantação da infraestrutura/espços protegidos/espços coletivos previamente definidos no Plano Diretor.

### 5.5 Direito de Preempção

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

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



**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.

(BRASIL, 2001)



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

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

## 6. Considerações Finais

Em todas as etapas do Plano Diretor são necessários o envolvimento e a participação da sociedade. Cabe à Prefeitura assegurar espaços de diálogos, debates e priorização a serem contemplados no Plano Diretor condizente com as necessidades dos cidadãos.

O processo participativo é obrigatório na elaboração e revisão do Plano Diretor, bem como em sua execução, gestão e monitoramento.

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

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

A CNM sinaliza que não existe um modelo de minuta de projeto de lei a ser seguido pelo Ente municipal. A estrutura do projeto de lei deve ser adequada à realidade de cada Município. No entanto, é essencial que existam coerência e encadeamento das propostas a serem inseridas.

A implementação dos instrumentos urbanos apenas é possível se no Plano Diretor ou em legislação específica estiverem definidos o modo de execução, os prazos, a fonte orçamentária e os mecanismos de aplicação.

Quando o Município apenas seleciona os instrumentos e não os regula no Plano Diretor ou em legislação específica, eles não têm viabilidade para serem aplicados.

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

Esta cartilha teve como objetivo orientar os pequenos Municípios no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, em especial no que diz respeito à seleção dos instrumentos mais aderentes à realidade dos pequenos Municípios.

A entidade destaca que a elaboração deste caderno técnico é um primeiro passo para a elaboração de orientações específicas para melhor ordenar o território dos pequenos Municípios.

## 7. Leituras Recomendadas pela CNM

CNM – Confederação Nacional de Municípios. O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. Brasília: CNM, 2013. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/1600>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: dificuldades e perspectivas para o Ente municipal. Brasília: CNM, 2014. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/1848>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

CARVALHO, Celso S. (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/8c6566990fb77e9a-2177cb98fdb1989.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

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

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

## 8. Bibliografia

BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos Municípios com base no Plano Diretor. In: Desenvolvimento em Questão, Ijuí, RS: Unijuí, ano 11, nº 22, jan./abr. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 11 jul. 2001.

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

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

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

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

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005.

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

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

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

RABELLO, Sonia. Mais valias urbanas e a outorga onerosa do direito de construir. 2009. Disponível em: <[http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga\\_Onerosa.pdf](http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga_Onerosa.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2015.

RODRIGUES, Ana Lúcia Rodrigues; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. Planos diretores para pequenos Municípios paranaenses: alternativas ao Estatuto da Cidade. In: Colóquio internacional de geocrítica, 10, 2007. Porto Alegre, RS, 2007.

SABOYA, Renato. Planos diretores como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano. In: Arqtextos, São Paulo, v. 74, p. 374, 2006.

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

SCHVASBERG, Benny. Plano Diretor. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Curso Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade, Brasília, 2013. Disponível em: <[www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)>. Acesso em: 17 maio 2013.

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

### **Sites Consultados**

BRASIL. Ministério das Cidades. 2013. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 13 abr. 2015.

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Disponível em: <[www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)>. Acesso em: 13 abr. 2015.

**Informações sobre ações planejamento urbano:**  
Área Técnica Planejamento Territorial e Habitação  
Tel.: (61) 2101 6039  
Correio eletrônico: [habitacao@cnm.org.br](mailto:habitacao@cnm.org.br)





**Sede**

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

**Escritório Regional**

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

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM