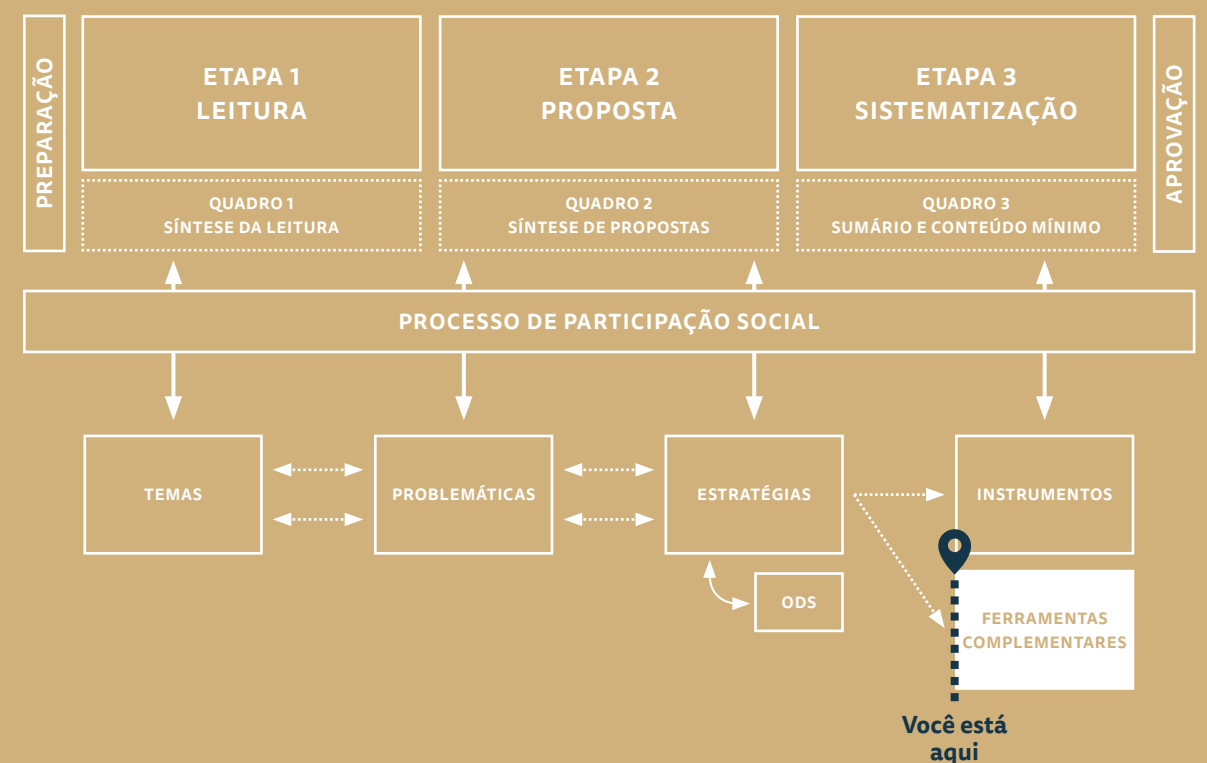


Ferramentas complementares

- F01 Abandono da Propriedade Urbana Particular
- F02 Assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos
- F03 Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)
- F04 Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização
- F05 Código de Obras e Edificações (COE)
- F06 Código de Posturas
- F07 Consórcio Público Intermunicipal
- F08 Contribuição de Melhoria
- F09 Direito de Superfície
- F10 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)
- F11 Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano
- F12 Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU) e ITBI
- F13 Leis Orçamentárias Municipais
- F14 Licenciamento Ambiental
- F15 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)
- F16 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)
- F17 Plano de Manejo de Unidades de Conservação (PMUC)
- F18 Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)
- F19 Plano Municipal de Arborização Urbana
- F20 Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
- F21 Plano Municipal de Iluminação Pública
- F22 Plano Municipal de Mobilidade Urbana
- F23 Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR)
- F24 Plano Municipal de Saneamento Básico
- F25 Plano Municipal de Turismo
- F26 Regularização Fundiária
- F27 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)
- F28 Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA)
- F29 Tombamento Municipal
- F30 Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)
- F31 Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC)
- F32 Parcerias Público Privadas (PPP)
- F33 Plano de Manejo de Águas Pluviais (Plano de Drenagem)



O QUE É?

O **Abandono** é uma das hipóteses de enquadramento previstas para que uma pessoa proprietária perca o direito de propriedade sobre um imóvel. Serve para caracterizar o pouco ou nenhum uso da propriedade imobiliária ou, ao menos, o descumprimento da função social da propriedade. Depois de caracterizado, se for um terreno ou prédio urbano, resta à prefeitura arrecadar a propriedade imobiliária e utilizá-la. A legislação federal não exige que seja criada regulamentação municipal, e o Abandono foi disciplinado pelo Código Civil em 2002 (art. 1.276), sendo caracterizado por:

- ▶ Falta de atos inerentes à ocupação de fato do imóvel (a posse);
- ▶ Falta de pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel.

Apesar de a lei falar que o Abandono é presumido (de forma absoluta) para quem deixar de pagar os tributos decorrentes de sua propriedade, é prudente que a prefeitura faça um levantamento dos imóveis visivelmente abandonados no município. Isso porque a lei resguarda a posse de terceiros que não tenham a propriedade do imóvel.

Após o levantamento, devem ser vistos para quais dos imóveis listados como abandonados o IPTU (ou o ITR, no caso de áreas rurais) não é pago.

O município de Niterói encaminhou o projeto de lei regulamentando o Abandono de propriedade e vinculando sua utilização prioritariamente para a produção de habitação de interesse social. Saiba mais na [Lei Municipal n. 2550/08](#).

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Abandono relaciona-se ao Plano Diretor, pois é papel deste fazer a articulação da política urbana com a habitacional e, apesar de não ser exigida regulamentação municipal para aplicação do Abandono, recomenda-se que o município fixe critérios de caracterização de imóveis abandonados. Também não é prevista a notificação da pessoa proprietária, mas o município pode regulamentar procedimentos

para a notificação e até mesmo para a publicação de edital a fim de se evitar quaisquer contestações judiciais posteriores. A caracterização de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, bem como sua notificação foram abordadas pelo instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e é interessante que isso seja condizente com os procedimentos e regramentos do Abandono, sendo o Plano Diretor o melhor meio de articular tais instrumentos, regras e processos.

Além disso, o Plano Diretor deve demarcar as áreas nas quais reside a população de baixa renda, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como áreas e imóveis vazios ou subutilizados, caracterizando-as. Identificando quais são as habitações de propriedade pública ou privada é possível direcionar as respectivas ações para disponibilizar o imóvel para produção de moradia de interesse social. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) também articula instrumentos previstos pela política urbana municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento, as ZEIS, os instrumentos de controle da função social da propriedade, mas também a assessoria técnica habitacional gratuita e os instrumentos de regularização fundiária (incluindo o Abandono), entre outros.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades, Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! (org. Raquel Rolnik. Brasília: Ministério das Cidades, 2010), disponível online.

O QUE É?

O Estatuto da Cidade traz a possibilidade de utilizar a **assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos** (art. 4º, inciso IV, alínea r), e a Lei de Assistência Técnica à Moradia de Interesse Social (Lei Federal n. 11.888/08) trouxe outras contribuições ao tema, incluindo a previsão de que famílias com renda mensal de até três salários mínimos tenham direito ao acesso à engenharia e à arquitetura para projetos e obras. A assistência técnica é oferecida a famílias, cooperativas, entidades organizadas, associações de pessoas moradoras ou outros grupos que as representem. A assistência jurídica é ampla, abrangendo consultoria e orientação jurídica, além de assistência judiciária. A assistência jurídica é muito importante para a viabilização da regularização fundiária a partir de instrumentos como o usucapião urbano, o direito de superfície e a concessão de uso especial para fins de moradia, entre outros. Sobre o papel e as aplicações da assistência técnica para produção de moradia de interesse social e qualificação das condições habitacionais da população de baixa renda, Celso Sampaio, arquiteto e urbanista, em reunião preparatória para o Fórum Nacional “Um Projeto para as Cidades do Brasil”, diz: “É possível pensar a assistência técnica como um serviço de apoio para a população de baixa renda, em seus projetos de autoconstrução da moradia ou mesmo de melhoria das construções existentes, a exemplo dos projetos Vivenda (São Paulo) ou da Ambiente Urbano (Rio de Janeiro), que tratam de melhoria habitacional em programas de urbanização de assentamentos precários. Trata-se, portanto, de implementar ações combinadas, de forma que o programa de melhorias não seja restrito à melhoria de favelas.”

A lei 11.888/2008 sobre Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, conhecida como ATHIS assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

O município pode prestar o serviço de assistência jurídica gratuita de diferentes formas, como, por exemplo: realizando convênio com a Defensoria Pública do Estado; criando serviço municipal de assistência jurídica para a população de baixa renda, com advogados de carreira selecionados mediante concurso público; realizando convênios com departamentos jurídicos e escritórios-modelo de faculdades de Direito, associações civis ou organizações sociais de interesse público (no caso, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos) que tenham como finalidade a prestação dos serviços de assistência jurídica; realizando convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) local para remunerar advogados que atuem no município prestando serviços de assistência jurídica; ou criando uma equipe multidisciplinar para prestar os serviços de assistência jurídica e técnica de forma integrada nos processos de regularização fundiária.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A assistência técnica e jurídica relaciona-se ao Plano Diretor que deve, no mínimo, demarcar as áreas nas quais reside a população de baixa renda, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e caracterizá-las. Identificando quais são de propriedade pública ou privada, é possível direcionar as respectivas ações a fim de disponibilizar a terra para produção de moradia de interesse social. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) também articula instrumentos previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento, as ZEIS, os instrumentos de controle da função social da propriedade, mas também a assessoria técnica habitacional gratuita e os instrumentos de regularização fundiária, entre outros.

REFERÊNCIAS

- Relatores do Projeto BrCidades, Relato de reunião preparatória sobre direito à moradia e à cidade, para o Fórum Nacional do BrCidades, 2018.
- Grupo de Trabalho do Instituto dos Arquitetos do Brasil, Manual para a implantação da assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social (Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2010), disponível online.
- Instituto Pólis, Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar (org. Raquel Rolnik et al., São Paulo: Instituto Pólis, 2002).

O QUE É?

O **Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)**, quando implementado pelo município, torna-se seu inventário oficial e sistemático. O CTM, que teve suas diretrizes estabelecidas pela Portaria n. 511, de 7 de dezembro de 2009, viabiliza a integração de dados sociais, econômicos, jurídicos, físicos e ambientais, conformando a partir deles informações sistematizadas e padronizadas para a gestão completa das cidades. Por meio da multifinalidade, busca-se atender às necessidades da administração pública e melhorar a gestão municipal, não só sob os aspectos financeiros e de arrecadação, mas contemplando também as dimensões sociais, ambientais, físicas e jurídicas. O CTM também permite o acompanhamento dos resultados dos programas sociais e das políticas públicas por meio da disponibilização de informações seguras e atualizadas.

O CTM deve abranger todo o território municipal (inclusive áreas não tributadas), constituindo um banco de dados deste território a partir de sua divisão em parcelas cadastrais⁶⁸. Ou seja, o CTM não é apenas um cadastro imobiliário: lotes, glebas e vias públicas, entre outros, devem ser indicados em parcelas cadastrais, sendo que um mesmo imóvel pode ter diferentes pessoas proprietárias ou direitos específicos – por exemplo, de superfície – que precisam ser especializados no CTM. Deve também contribuir para a identificação de áreas que precisam de atenção quanto à redução de riscos climáticos.

O CTM e o Registro de Imóveis são instituições diferentes com objetivos distintos, embora sistematizem dados e informações sobre o mesmo objeto, que é a parcela. As informações das duas instituições devem se complementar perfeitamente. O Registro de Imóveis informa sobre a pessoa proprietária, a forma de aquisição dos direitos, as restrições e os demais fatos jurídicos, enquanto o CTM informa sobre a localização, as dimensões métricas, os limites com suas demarcações e o valor da mesma parcela. A interligação de ambos se dá pelo Sistema de Cadastro e Registro Territorial (SICART).

68. É a menor unidade do cadastro, definida como parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A utilização do CTM pelos municípios permite a atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal, contribuindo para que o município avance com relação à avaliação e ao monitoramento da dinâmica urbana, algo fundamental para a elaboração, a revisão e o direcionamento da política urbano-ambiental do município, expressa no Plano Diretor. Além disso, a existência do CTM (principalmente se estiver corretamente articulado ao Registro de Imóveis) é um grande facilitador para a implementação e a gestão de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), o Direito de Preempção, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios entre outros. Também pode subsidiar a implementação de políticas de redução de emissões de GEE e de diminuição dos riscos associados às mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

- Portaria Ministério das Cidades n. 511, de 7 de dezembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União, em 8 de dezembro de 2009.
- Ministério das Cidades, Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros: manual de apoio (Brasília: Ministério das Cidades, 2010).

O QUE É?

A **Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização** é um mapa que apresenta a capacidade de terrenos suportarem diversos usos, práticas e construções. Ou seja, é uma cartografia que, a partir da avaliação do grau de segurança para a população, indica quais áreas são aptas a serem urbanizadas e quais devem ter sua ocupação restringida ou proibida. Desta forma, é um documento que auxilia a planejar a expansão urbana, avaliar riscos geotécnicos e formas de melhorar a segurança de determinadas áreas ocupadas.

A Lei Federal n. 12.608/12, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), determina que a União deve apoiar estados e municípios no mapeamento de áreas de risco. Já o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais visa ações de prevenção em áreas atingidas por desastres naturais e fenômenos climáticos. Em 2017, as cartas geotécnicas passaram a ser desenvolvidas pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), a fim de caracterizar o meio frente a diferentes tipos de solicitações para urbanização, além de indicar aptidões relativas a desastres naturais. Para elaboração da carta geotécnica são levantadas informações a respeito do meio, descritas suas características, como geologia, solos e geomorfologia da área, e executados ensaios. Depois de analisadas tais informações, é elaborada a cartografia final.

A Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização é um instrumento de planejamento urbano que subsidia novos projetos de parcelamento do solo para que sejam incorporadas diretrizes de prevenção de desastres naturais, como deslizamentos de encostas, enxurradas, corridas de massas, inundações e processos hidrológicos e geológicos correlatos. Além dos riscos de eventos extremos, as cartas geotécnicas de aptidão à urbanização podem servir como instrumento importante para o mapeamento de riscos climáticos futuros, como riscos de aumento do nível do mar ou erosões costeiras, ilhas de calor, entre outros.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Diretor deve, sempre que possível, incorporar as informações da carta geotécnica de aptidão à urbanização, pois este mapeamento e seus dados podem subsidiar desde diretrizes gerais, como as de parcelamento do solo urbano; um Macrozoneamento que indique macrozonas com restrição à ocupação, por exemplo; e ações específicas para regularização fundiária e/ou edificação de áreas ocupadas, inclusive aquelas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sendo que neste caso pode ser importante prosseguir para a elaboração de cartas geotécnicas de risco, em escala e detalhamento pertinentes à elaboração de projetos de intervenção e qualificação da segurança para redução ou eliminação do risco. A Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização também é fundamental para avaliação da necessidade, desafios e formas de expansão urbana, e é importante que subsidie a elaboração dos Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU) quando estes forem previstos.

REFERÊNCIAS

- Leonardo Andrade de Souza e Frederico Garcia Sobreira, Guia para elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização frente aos desastres naturais (Brasília, 2014).
- CPRM – Serviço Geológico do Brasil, Cartas geotécnicas de aptidão à urbanização (Brasília: CPRM, 2017), disponível online.

O QUE É?

O **Código de Obras e Edificações (COE)** é um dos instrumentos que integra o conjunto de leis urbanísticas municipais, com o objetivo de orientar e controlar atividades de execução edilícia no município, de forma a aumentar a **qualidade ambiental urbana**. Ou seja, o COE disciplina as regras e os parâmetros gerais para a aprovação de projetos, o licenciamento edilício e a fiscalização, além de relacionar outras normas técnicas pertinentes. Trata de temas ligados a estrutura, função, segurança, forma, vizinhança e salubridade das edificações públicas e privadas em áreas rurais e urbanas, tendo como princípio norteador a garantia do cumprimento da função social da propriedade.

O Código de Obras e Edificações (COE) é uma importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável no município, por meio do estabelecimento de parâmetros, materiais e normas edilícias sustentáveis visando a redução de impactos ambientais e como forma de enfrentamento das **mudanças climáticas** em curso, buscando soluções técnicas e tecnológicas para adaptação e mitigação de impactos como a poluição, emissão de gases, medidas de uso racional de recursos naturais, controle de enchente e drenagem, entre outros.

A maior parte das **MUDANÇAS CLIMÁTICAS** que ocorrem atualmente é resultado da ação humana e, portanto, é fundamental que sejam incorporadas estratégias de resposta a tais mudanças nas políticas e ações voltadas ao desenvolvimento territorial e socioambiental. Mitigação e adaptação são duas formas distintas de resposta: a mitigação visa prevenir danos climáticos e ambientais de forma indireta, enquanto a adaptação previne tais danos diretamente.

A simplificação de conteúdo, apresentação e procedimentos do COE é fundamental para ampliar a difusão de seus critérios e orientações, além de evitar que o próprio COE resulte em dinâmicas de exclusão e precariedade ao tornar inacessível o atendimento para parte da população. A Assistência Técnica para população de baixa renda é uma importante ferramenta para reduzir esta possibilidade.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Por ser também um dos principais instrumentos municipais de legislação urbanística, o Código de Obras e Edificações (COE) relaciona-se com o Plano Diretor de diversas formas, sendo que todo o conteúdo do COE deve estar de acordo com as premissas do Plano Diretor e, principalmente, devem viabilizar seus objetivos, que se traduzem por meio das edificações. Considerando a hierarquia da legislação urbanística municipal, o COE deve respeitar e incorporar as premissas e objetivos do Plano Diretor, do Parcelamento do Solo e do Zoneamento, nesta ordem, e pode relacionar-se também com planos setoriais e com incentivos urbanísticos, entre outros instrumentos e ferramentas complementares que podem influenciar o conteúdo do COE e vice-versa.

O Código de Obras e Edificações (COE) pode determinar ainda parâmetros específicos de acordo com as macrozonas e/ou zonas urbanas, buscando manter a coerência entre a cidade existente e as normativas urbanísticas. Por exemplo, tendo em vista uma política urbana voltada à inclusão socioterritorial de pessoas moradoras de áreas precárias e em situação de irregularidade fundiária ou edilícia, o COE pode incorporar parâmetros específicos para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Zonas Especiais, além de medidas para simplificar procedimentos administrativos relacionados à construção e regularização fundiária e edilícia de tais áreas. Alguns instrumentos específicos, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) também podem tratar de parâmetros e obrigações específicos que se relacionam com o COE, por exemplo, para mitigação de impactos.

O COE pode incorporar parâmetros que visem a redução de ilhas de calor, o aumento da captura de GEEs, e que favoreçam o armazenamento e/ou a infiltração de águas pluviais e o atraso do escoamento pluvial, entre outros, mitigando efeitos climáticos como inundações e alagamentos. O código pode também prever a implantação de obrigações ou incentivos (áreas não computadas ou desconto no IPTU, por exemplo) para construções sustentáveis, telhados verdes e infraestrutura verde e azul nas edificações privadas.

REFERÊNCIAS

Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Elaboração e atualização do Código de Obras e Edificações (COE) (Rio de Janeiro: DUMA/IBAM/ELETOBRAS, 2012).

O QUE É?

O **Código de Posturas** é uma legislação municipal que regula o uso do espaço urbano, estabelecendo normas para direcionar, restringir ou impedir usos e atividades de direito individual em benefício da coletividade. Pode abordar aspectos ligados à ordem pública, ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, ao **comércio ambulante**, à convivência e incomodidade em vizinhanças, à publicidade e comunicação visual urbanas, ao mobiliário urbano e à manutenção do espaço público como praças e calçadas, entre outros. Quanto às consequências das mudanças climáticas, o Código de Posturas pode regulamentar, por exemplo: o plantio de árvores, que contribui para o sequestro de carbono e para a diminuição de ilhas de calor; o uso de alternativas sustentáveis nos espaços públicos, como pisos drenantes nas calçadas; e o manejo adequado de resíduos sólidos urbanos, evitando obstrução das estruturas de drenagem e mitigando alagamentos. O código pode prever também a obrigatoriedade da adoção de medidas compensatórias e de sustentabilidade por parte das indústrias, assim como da implantação de infraestrutura verde e azul tal como jardins de chuva em passeios públicos e em meio ao sistema viário.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Código de Posturas deve ser elaborado e revisado considerando o conteúdo do Plano Diretor e a visão de futuro municipal expressa pelo plano. Os parâmetros de uso e ocupação do solo presentes no Zoneamento e nas Zonas Especiais são fundamentais para qualquer Código de Posturas. Além disso, questões específicas, como as de incomodidade e impacto de vizinhança, devem ser avaliadas a partir das premissas indicadas pelo Zoneamento e pelo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), enquanto questões de drenagem urbana devem ser articuladas ao Sistema de Saneamento Ambiental, dentre outras associações possíveis. O Código de Posturas também pode ser importante para dar diretrizes às áreas públicas que compõem o Sistema de Áreas Verdes do município. O Plano Diretor também pode dar diretrizes para a elaboração ou revisão do Código de Posturas, uma vez que seu regramento deve estar alinhado às diretrizes do Plano Diretor e das legislações correlatas.



O QUE É?

O **Consórcio Público Intermunicipal** é uma possibilidade de integrar e fortalecer governos locais a partir da cooperação intermunicipal guiada por objetivos comuns (finalidade temática ou multifinalitária), com natureza horizontal (isto é, seus entes possuem a mesma qualificação e não há hierarquia entre eles). São regidos pela Lei Federal n. 11.107/05 e pelo Decreto n. 6.017/07, que tratam dos consórcios públicos, não apenas os intermunicipais. De acordo com esse decreto (art. 2º, inciso I), os consórcios públicos são uma “associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”. Mesmo no caso de consórcios intermunicipais (que não incluem nem o estado nem a União em seus componentes), o apoio técnico e financeiro por meio de convênios pode configurar uma forma de participação dos estados e da União. O consórcio público deve constituir direitos e deveres recíprocos para seus participantes, e depende de autorização legislativa e vínculo contratual.

Os consórcios públicos intermunicipais são importantes instrumentos de cooperação e gestão para fortalecer os entes federados com baixa capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo os pequenos municípios, para a solução/enfrentamento de problemas comuns. Algumas das vantagens para a administração pública são o aumento da capacidade de realização, a solução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada, a economia de recursos (fazer mais com menos), a modernização de processos e a formação de uma identidade regional.

Para saber mais sobre como criar um consórcio público, confira o passo a passo apresentado na publicação da [Confederação Nacional dos Municípios \(CNM\)](#) sobre o assunto!

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A partir da visão de futuro delineada no Plano Diretor municipal é possível identificar ações e programas que podem ser beneficiados ou viabilizados pela instituição de consórcios públicos intermunicipais. O Plano Diretor pode indicar diretrizes setoriais para a implementação de consórcios intermunicipais para, por exemplo, planejamento e gestão ambiental, que pode envolver a elaboração de planos setoriais e de manejo específicos, mobilização de recursos para obras de interesse de vários entes federativos, gestão de serviços e programas de saneamento ou coleta e destinação de resíduos, entre outros. Também é possível identificar a partir dos [Sistemas de Estruturação Territorial](#) e seus respectivos planos de investimentos prioritários os casos em que o consórcio intermunicipal pode ajudar a viabilizar a execução das prioridades. Para os municípios metropolitanos, aglomerações urbanas podem integrar as diretrizes e propostas dos [Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado \(PDUI\)](#), constituindo consórcios intermunicipais. Também é possível elaborar um consórcio mesmo que os municípios não integrem regiões metropolitanas, desde que a finalidade comum fique expressamente colocada e aprovada pelo Legislativo.

REFERÊNCIAS

Confederação Nacional dos Municípios, [Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública](#) (Brasília: CNM, 2016), disponível online.

O QUE É?

A **Contribuição de Melhoria** é um dos institutos tributários e financeiros apresentados no Estatuto da Cidade para atingir os objetivos da política urbana municipal (art. 4º, inciso IV). Este tributo está previsto na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e no Decreto-Lei n. 195/67 e busca recuperar a valorização imobiliária de imóveis de propriedade privada decorrente de obras públicas. Baseia-se na ideia de que as pessoas proprietárias de imóveis valorizados devem auxiliar o custeio das despesas pela realização da obra pública. Os municípios são responsáveis por inserir a cobrança da Contribuição de Melhoria no Código Tributário Municipal e por estabelecer a rotina do processo de cobrança. É preciso que haja uma lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo(a) prefeito(a). Os requisitos mínimos para instituir a Contribuição de Melhoria são apresentados no art. 82 do Código Tributário Nacional.

Municípios pequenos e de reduzida estrutura administrativa podem se beneficiar muito com a Contribuição de Melhoria: o tributo pode ser cobrado por meio de rotinas administrativas simples!

A Contribuição de Melhoria é decorrente da obra pública e não pode ser usada para a execução de obras futuras. Ou seja, só pode ser cobrada após o término da obra e não engloba serviços como manutenção, conservação e recapeamento. Os valores cobrados devem respeitar um limite total, que equivale ao valor da obra, e um limite individual, que é equivalente ao acréscimo de valor para cada imóvel beneficiado.

É preciso manter atualizados os dados de cadastro imobiliário e/ou de Cadastro Territorial Multifinalitário, pois se a base de dados dos valores imobiliários estiver desatualizada podem ser feitas cobranças injustas, considerando os valores antes e depois da obra pública realizada.

Para conhecer o passo a passo da implementação da Contribuição de Melhoria, veja o trabalho coordenado pela pesquisadora Gislene Pereira, Recuperação de mais-valias urbanas por meio de Contribuição de Melhoria, publicado pelo Lincoln Institute of Land Policy em 2013 e disponível online.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Junto aos demais instrumentos voltados à recuperação social da valorização da terra, a Contribuição de Melhoria pode ter seus critérios e diretrizes apontados no Plano Diretor para que esteja articulada às políticas de desenvolvimento socioterritorial e às previsões de redistribuição dos valores recuperados para a redução de desigualdades. Também é possível indicar, por meio do Plano Diretor, a exigência da aplicação da Contribuição de Melhoria de forma articulada a outros instrumentos, como a Operação Urbana Consorciada (OUC) e as obras indicadas como prioritárias pelos sistemas de estruturação territorial. Embora os recursos arrecadados com a Contribuição de Melhoria não sejam de utilização obrigatória para os objetivos da política urbana municipal, o Plano Diretor pode indicar essa possibilidade, que, quando pertinente, pode incidir em dotações específicas nas leis orçamentárias municipais.

REFERÊNCIAS

- Débora Menegat (coord.), Temas imprescindíveis para a revisão dos planos diretores (Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2017), disponível online.
- Gislene Pereira et al., Recuperação de mais-valias urbanas por meio de Contribuição de Melhoria: o caso do Paraná, Brasil, entre os anos 2000 e 2010 (Lincoln Institute of Land Policy, 2013), disponível online.

O QUE É?

O **direito de superfície** é um instituto regulamentado pelo Estatuto da Cidade que permite que a pessoa proprietária de um imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno. Permite à pessoa moradora ou ao poder público usufruir do solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Ou seja, aquilo que for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade, mas o direito de superfície não significa direito ao solo: é de propriedade dele apenas o que por ele for construído.

O direito de superfície pode ter prazo determinado ou indeterminado, dependendo do acordo entre as partes. O ideal é que o título tenha validade enquanto o terreno for usado para fins de moradia. A concessão pode ser realizada para diversos fins e ser gratuita ou onerosa. É onerosa para a Prefeitura quando ela cancela débitos da pessoa proprietária ou quando ela transfere ou outorga o direito de construir com base no potencial construtivo previsto pelo Plano Diretor, sem que a pessoa proprietária tenha de pagar a mais por isso. O título deve ser registrado em cartório de imóveis.

O direito de superfície pode ser usado para a regularização fundiária, pois quando a Prefeitura urbaniza e regulariza uma favela, por exemplo, faz um plano de urbanização por meio do qual poderá transferir às pessoas moradoras da favela o direito de superfície referente às moradias, permanecendo o terreno em propriedade da Prefeitura. A transferência também pode ser coletiva. Neste caso, o título pode ser transferido para a associação de pessoas moradoras.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O direito de superfície relaciona-se ao Plano Diretor, pois é papel deste fazer a articulação da política urbana com a habitacional. O Plano Diretor deve, no mínimo, demarcar as áreas nas quais reside a população de baixa renda, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como imóveis e áreas vazias ou subutilizadas, caracterizando-as. Identificando quais são de propriedade pública ou privada é possível direcionar as respectivas ações para disponibilizar a terra para produção de moradia de interesse social, além de articular a política fundiária e de regularização municipal às exigências da Lei Federal n. 13.645/17, a lei de regularização fundiária. O PLHIS também articula instrumentos previstos pela política urbana municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento, as ZEIS, os instrumentos de controle da Função Social da Propriedade, mas também a assessoria técnica habitacional gratuita, os instrumentos de regularização fundiária, dentre eles o direito de superfície, entre outros.

REFERÊNCIAS

Instituto Pólis, Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar (São Paulo: Instituto Pólis, 2002), disponível online.



O QUE É?

O **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)**, também conhecido pela abreviação Imposto Sobre Serviços (ISS), é um dos tributos mais importantes do nível municipal, junto ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A diferença principal entre ambos é que a cobrança do ISS é mais frequente nos municípios brasileiros do que a do IPTU. O fato gerador do ISS é a prestação de serviços de qualquer natureza, por empresa ou profissional autônomo, sendo que o preço final do serviço prestado é a base de cálculo do imposto. Suas alíquotas são fixadas por cada município, respeitados os limites mínimo e máximo determinados nacionalmente. As alíquotas do ISS podem sofrer diferenciações e beneficiar, por exemplo, a prestação de serviços de interesse social ou que tragam benefício coletivo e, de forma correlata, prevendo alíquotas maiores para atividades geradoras de impacto ou danos ambientais, sociais e urbanos, além de poderem ser diferenciadas de acordo com características e diretrizes territoriais.



COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A receita proveniente do ISS é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e, por este motivo, relaciona-se com as diretrizes, estratégias e prioridades elencadas no Plano Diretor e seus instrumentos. De forma mais direta, as alíquotas para arrecadação do ISS podem responder a critérios territoriais explicitados no Plano Diretor buscando, por exemplo, incentivar determinadas atividades e usos em áreas voltadas ao desenvolvimento econômico ou o **uso misto**, com aumento das atividades de comércio e serviços. Ou seja, é possível que leis de incentivo fiscal incorporem diretrizes de desenvolvimento territorial, principalmente as expressas no Plano Diretor. Além disso, a existência de áreas urbanas pouco atrativas a atividades e usos não residenciais também pode ser influenciada por meio de uma política tributária municipal desfavorável a tais atividades. Uma leitura urbana cuidadosa para a elaboração do Plano Diretor pode identificar tais locais e indicar a necessidade de ajuste das alíquotas de ISS.

REFERÊNCIAS

Egláisa Micheline Pontes Cunha e Claudia M. de Cesare (org.), Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana (Brasília/Jaboatão dos Guararapes/Rio de Janeiro, Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal/Lincoln Institute of Land Policy, 2007), disponível online.



O QUE É?

O instrumento constitucional da **iniciativa popular** de projetos de lei foi destacado como um dos instrumentos fundamentais da gestão democrática da cidade pelo inciso IV do artigo 43 do Estatuto da Cidade, estendendo a iniciativa popular à apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A iniciativa popular na esfera legislativa é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente a Assembléia Legislativa projetos de lei subscritos por um número mínimo de pessoas. Esse instrumento pode ser aplicado tanto na esfera federal quanto estadual e municipal.

A Constituição não delimitou expressamente as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, em razão do princípio da soberania popular, da cidadania e do pleno exercício dos direitos políticos. A iniciativa popular não tem restrições no campo das matérias legislativas, sejam de iniciativa do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, com base no princípio fundamental do Estado brasileiro da democracia participativa. Não são só projetos de Lei que podem ser de iniciativa popular, planos de desenvolvimento urbano podem ser construídos pela comunidade de forma a fortalecer a participação e direcionamento popular nos rumos da cidade.

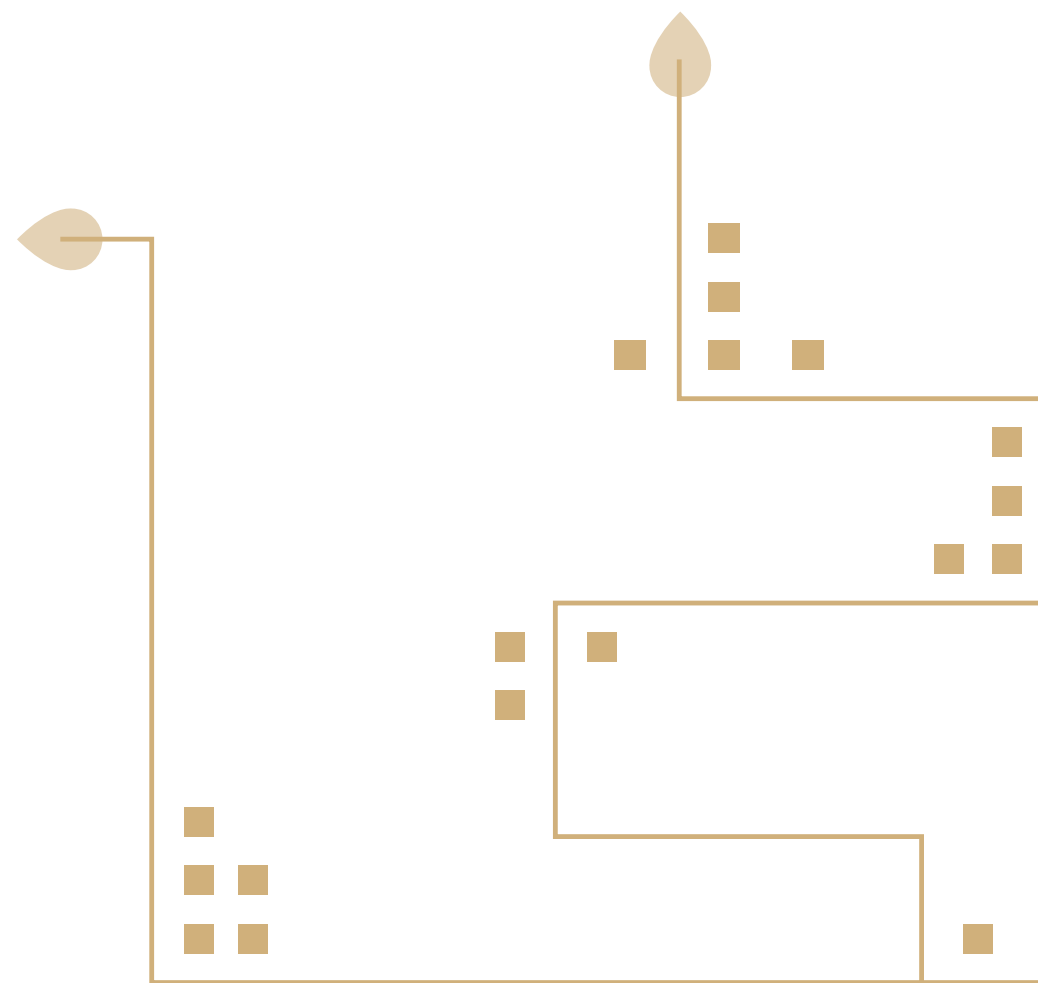
COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Diretor pode trazer as diretrizes e os parâmetros a serem considerados para a elaboração, por iniciativa popular, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Planos de Bairro, Diretrizes Setoriais são possibilidades de ferramentas que podem ser formuladas pela população indicando as principais diretrizes e necessidades de um determinado grupo ou território. Por exemplo, é possível estabelecer quais devem ser o perfil e o percentual da população a subscrever a determinado plano, programa ou projeto para que o mesmo seja apreciado pelo poder executivo municipal (por exemplo, população votante ou habitantes de determinado bairro, distrito ou subprefeitura, entre outros critérios que podem variar com o alcance e com o objetivo dos planos e projetos). Também é interessante que o Plano Diretor indique os principais procedimentos e prazos para o recebimento, a análise e a divulgação de pareceres sobre o material

recebido, garantindo transparência ao processo. O Plano Diretor também pode trazer informações e parâmetros a respeito da iniciativa popular para projetos de lei, plebiscitos e referendos, ainda que estes regramentos geralmente são dados pela Lei Orgânica municipal, além de possuírem critérios federais para sua realização. Por este motivo, pode ser interessante que o Plano Diretor Municipal remeta às normativas pertinentes, evitando duplicar informações ou criar processos contraditórios.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades/Instituto Pólis, Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Instituto Pólis, 2005), disponível online.



O QUE É?

O **Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU)** é um imposto de caráter recorrente que incide sobre a propriedade, posse ou domínio útil de imóveis urbanos e está previsto no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos tributários e financeiros da política urbana. A incidência do IPTU está relacionada à provisão de serviços públicos e infraestrutura; não há incidência do imposto em situações nas quais não há a provisão de serviços públicos. Devido à sua estabilidade como fonte de receitas, o IPTU é um instrumento adequado para o financiamento sustentável das cidades no que tange aos gastos públicos de caráter contínuo. Além disso, o IPTU também apresenta potencial para integrar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, estruturada para melhorar o ordenamento territorial, evitar a ociosidade da terra urbanizada e recuperar as mais-valias produzidas por investimentos públicos, entre outros benefícios. Muitos municípios ainda não aplicam o IPTU, enquanto vários outros aplicam-no com bases de cálculo defasadas da **Planta Genérica de Valores (PGV)**, reduzindo o potencial de uma das mais básicas e importantes fontes de recursos para o desenvolvimento urbano.

Também é possível haver a aplicação de alíquotas progressivas no tempo, ou seja, que aumentam de valor anualmente, o que funciona como uma espécie de penalidade pela falta de aproveitamento ou pelo aproveitamento inadequado de imóvel urbano. Este é o chamado IPTU progressivo no tempo.

IPTU VERDE

O IPTU Verde pode ser utilizado para incentivar empreendimentos imobiliários residenciais, comerciais, mistos ou institucionais a adotarem práticas sustentáveis em suas construções. Por meio dele, descontos sobre o valor do IPTU podem ser oferecidos mediante a comprovação da adoção de critérios de sustentabilidade previstos em lei, no Plano Diretor ou no Código de Obras, por exemplo. O valor da alíquota a ser aplicado de forma diferenciada deve obrigatoriamente ser fixado em lei específica.

PLANTA GENÉRICA DE VALORES é a denominação genérica de uma fórmula de cálculo que possibilita a obtenção dos valores venais de todos os imóveis urbanos de um município.

O **Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)** é um tributo de competência municipal cobrado no momento da transmissão inter vivos, por ato oneroso, sobre o imóvel ou direitos sobre imóveis (exceto os de garantia), bem como a cessão de direitos à sua aquisição, ou seja, nas operações de compra e venda de imóveis. Sua alíquota é fixada por lei municipal, respeitado o máximo estabelecido no Código Tributário Nacional (CTN). Algumas cidades também chamam o ITBI de Imposto sobre Transmissão Inter vivo (ITIV). De forma geral, entende-se que não é possível prever progressividade de alíquotas no ITBI, mas é admitida a diferenciação de alíquotas a partir de elementos como tipologia ou características físicas. Inclusive é indicado que as alíquotas para habitação de interesse social, por exemplo, sejam menores. Sua base de cálculo é o valor venal, que significa o valor de venda, de mercado e que deveria estar representado na PGV. Face à desatualização usual da planta de valores, os municípios têm utilizado como alternativa o valor declarado pelo contribuinte ou avaliações individuais.

Manter o cadastro imobiliário e a planta de valores do município atualizados é fundamental para a correta aplicação de ambos os impostos, evitando injustiças, perdas de recursos públicos e sonegações fiscais.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A receita proveniente destes dois instrumentos é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e, por este motivo, relaciona-se com as diretrizes, as estratégias e as prioridades elencadas no Plano Diretor e seus instrumentos. A arrecadação oriunda do IPTU e do ITBI – ambos calculados a partir de bases cadastrais e de valores atualizadas – favorece o equilíbrio dos cofres públicos e amplia a capacidade de investimento municipal. Com direcionamento dado pelo Plano Diretor, a arrecadação também permite que os valores sejam reinvestidos de acordo com critérios territoriais voltados à redistribuição dos ônus e dos bônus da urbanização para redução de desigualdades socioterritoriais.

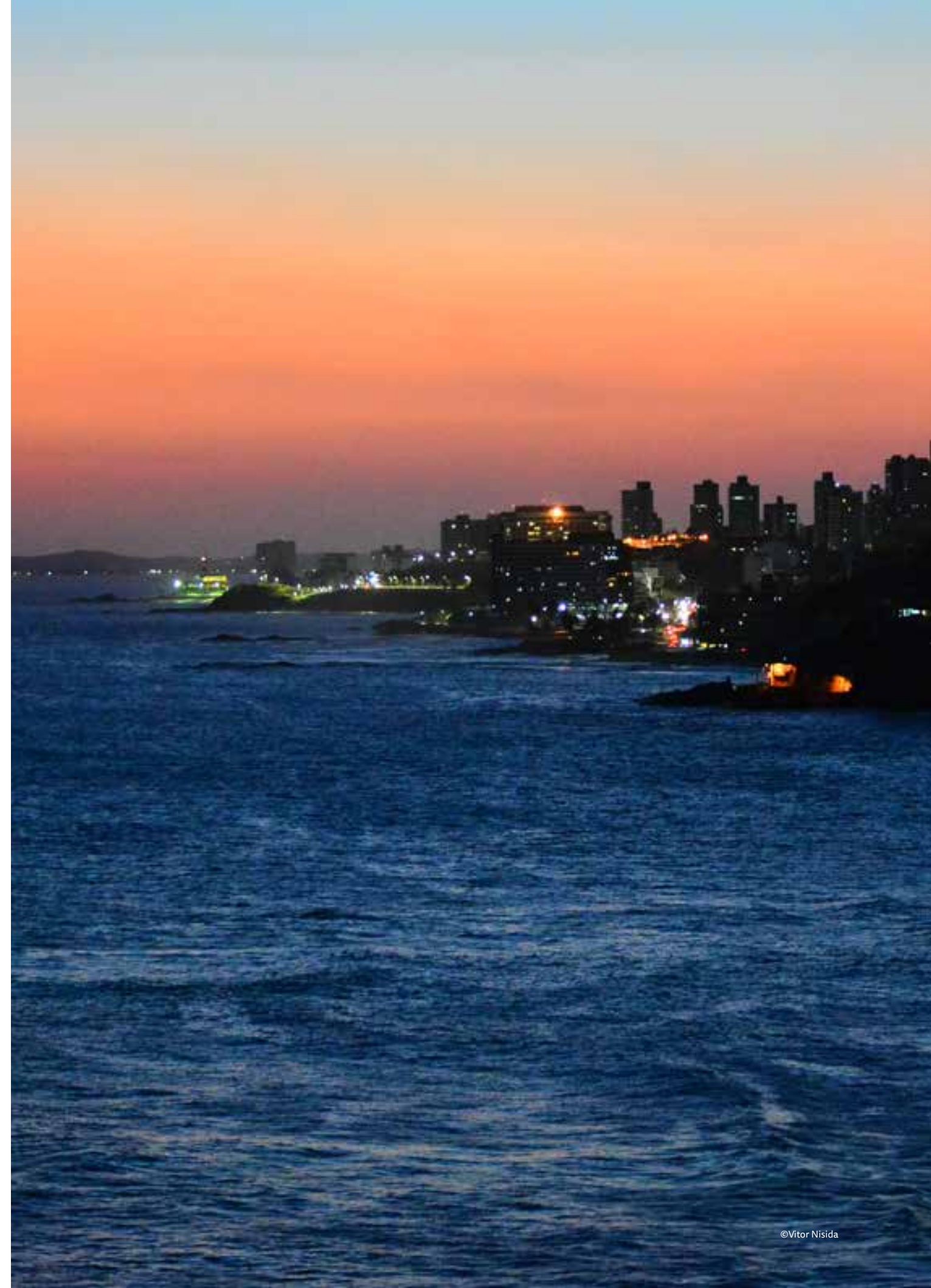
De forma mais direta, as alíquotas para a arrecadação do IPTU e do ITBI podem responder a critérios territoriais explicitados no Plano Diretor, buscando, por exemplo, incentivar determinadas atividades e usos em áreas voltadas ao desenvolvimento econômico ou o **uso misto**, com aumento das atividades de comércio e serviços. Há municípios que determinaram descontos no IPTU para imóveis tombados ou demarcados como de interesse a preservação. Ou seja, é possível que leis de incentivo fiscal incorporem diretrizes de desenvolvimento territorial, principalmente as expressas no Plano Diretor. O município

também pode estabelecer alíquotas maiores para imóveis vazios, sem construção, por exemplo. Além disso, a existência de áreas urbanas pouco atrativas a atividades e usos não residenciais também pode ser influenciada por meio de uma política tributária municipal desfavorável a tais atividades. Uma leitura urbana cuidadosa para a elaboração do Plano Diretor pode identificar tais locais e indicar a necessidade de ajuste das alíquotas de IPTU e ITBI.

Por sua vez, a regulamentação e a implementação do IPTU também são necessárias caso seja prevista a utilização do IPTU Progressivo no Tempo, uma das etapas do circuito de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

REFERÊNCIAS

- Ministério das Cidades/Lincoln Institute of Land Policy, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) (Brasília: Ministério das Cidades/Lincoln Institute of Land Policy, 2014, col. Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 3), disponível online.
- Egláisa Micheline Pontes Cunha e Claudia M. de Cesare (org.), Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana (Brasília/Jaboatão dos Guararapes/Rio de Janeiro, Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal/Lincoln Institute of Land Policy, 2007), disponível online.



O QUE É?

Os três principais instrumentos orçamentários municipais são o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. A integração entre esses três instrumentos de gestão é fundamental para difundir e implementar as políticas municipais e garantir informação sobre a origem das receitas e sua destinação.

O PPA serve para auxiliar no planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, no sentido de evidenciar o programa de trabalho do governo por meio das políticas, diretrizes e ações para longo prazo, além dos respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente. O PPA tem duração de quatro anos, a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo até o primeiro ano do mandato subsequente. Abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, além de outras delas decorrentes e os programas de duração continuada. Cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência a fim de que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas. O PPA, no entanto, não autoriza despesas, pois esta responsabilidade recai sobre a LOA.

As diretrizes orçamentárias, expressas na LDO, são um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento do qual, entre outras providências, destacam-se aquelas voltadas para a elaboração do orçamento. Constitui-se como um elo entre os dispositivos do PPA e a previsão de receitas e despesas da LOA e, por isso, cumpre o papel de balanceamento entre a estratégia traçada pelo governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo de sua gestão. Antecipa, dessa forma, a definição de prioridades e escolhas.

A LOA é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade. É através da LOA que se estabelece a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os poderes e os órgãos estão autorizados a executar. Engloba um conjunto de ações que abarcam desde a construção de

uma visão de futuro até a definição e a execução de metas físicas e financeiras a serem atingidas. Representa a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no período específico de sua vigência, visando à execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Em seu art. 40, § 1º, o Estatuto da Cidade é bastante preciso ao indicar que tanto o PPA quanto as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar diretrizes e prioridades elencadas pelo Plano Diretor do município. Ou seja, o Plano Diretor é a base para que sejam desenvolvidos os instrumentos orçamentários municipais. Muitos dos objetivos definidos no Plano Diretor serão atingidos a partir de investimentos que devem ser inscritos no PPA, planejados, hierarquizados e organizados a partir de diretrizes orçamentárias da LDO e, por fim, destinados e quantificados financeiramente na LOA. Esta articulação é fundamental para a concretização das estratégias e ações previstas no Plano Diretor (e por meio de seus instrumentos), que pode tornar-se inócuo caso não haja a previsão de recursos nem inserção no cotidiano da gestão municipal e no plano de governo em curso. As previsões orçamentárias são necessárias para, entre infinitas possibilidades, disponibilizar recursos humanos e técnicos para a implementação de instrumentos e sistemas de gestão territorial, adquirir imóveis prioritários para determinada política urbana e direcionar recursos para urbanização ou melhorias de infraestrutura em regiões identificadas como vulneráveis ou precárias. As propostas mapeadas nos Sistemas de Estruturação Territorial e o plano de ações prioritárias neles sugeridos também são uma importante fonte de informações para as leis orçamentárias municipais.

REFERÊNCIAS

Confederação Nacional dos Municípios, Planejamento municipal: PPA, LDO, LOA (Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2013).

O QUE É?

O **Licenciamento Ambiental** é um dos mais importantes instrumentos de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais.

“O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.” (Inciso I, art.1º, resolução 237/97, CONAMA)

Desta forma tem, por princípio, a conciliação entre o desenvolvimento econômico e o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, socioculturais e econômicas. Deve, ainda, estar apoiado por outros instrumentos, como a Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação Ambiental Integrada, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), os Planos de Manejo de Unidades de Conservação, os Planos de Bacia, o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC), etc.

Esta competência comum teve suas normas regulamentadas pela Lei Complementar n. 140/2011. Na prática, essa LC trouxe luz para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Portanto, são competentes a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A divisão dessas competências podem ser identificadas como:

- ▶ Matérias de interesse local (isto é, que não extrapolem os limites físicos do município) devem ser tratadas pelo órgão ambiental do executivo municipal;

- ▶ Quando a matéria extrapola os limites físicos do município (ou seja, seus efeitos não ficam confinados na área física do município ou envolvam mais de um município), a competência é do órgão ambiental do executivo estadual, assim como quando se trata de questões ambientais supramunicipais;
- ▶ Nas hipóteses em que as matérias envolvam problemas internacionais de poluição transfronteiriça ou duas ou mais unidades federadas brasileiras, a competência será do órgão ambiental do executivo federal, assim como os assuntos tratados como de competência exclusiva pela CF e por leis federais.

O Licenciamento Ambiental deve incorporar a avaliação prévia dos aspectos ambientais dos projetos e empreendimentos em fases de concepção, instalação e operação. O processo de licenciamento também possui etapas e concede licenças prévias, de instalação e de operação, além do monitoramento e controle das consequências ambientais da atividade econômica em questão.

É importante que haja articulação e coordenação entre os procedimentos necessários ao licenciamento ambiental e ao licenciamento urbanístico, visando a mitigação integral de eventuais impactos negativos advindos da instalação de novos empreendimentos. A aplicação do Licenciamento Ambiental também pode exigir contrapartidas que tenham impactos positivos à medidas de adaptação;

O município de Extrema/MG regulamentou possibilidades de compensação ambiental de emissões de GEE para empreendimentos no município no âmbito do licenciamento ambiental municipal. Esta pode ser uma importante estratégia de atuação frente às mudanças climáticas. Ver [Normativa CODEMA Nº 016/2018](#)

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A previsão dos instrumentos do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é a articulação mais comum entre o Licenciamento Ambiental municipal e o Plano Diretor. Esses instrumentos que visam oferecer subsídios ao poder público municipal para decisões sobre a concessão de licenças e/ou obrigações de implantação de medidas compensatórias e mitigadoras podem ser exigidos inclusive de forma vinculada a outros instrumentos, como a Operação Urbana Consorciada. É importante que o Plano Diretor indique a relação entre seus instrumentos, suas estratégias e o Licenciamento Ambiental municipal, e as atividades sujeitas ao Licenciamento Ambiental podem ser listadas no próprio Plano Diretor, bem como no Zoneamento.

REFERÊNCIAS

Ministério do Meio Ambiente, Programa nacional de capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental (Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009), disponível online.



O QUE É?

O **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)** é uma ferramenta de gestão ambiental voltada ao incentivo de serviços de proteção de recursos naturais.

Por serviços ambientais entende-se todos os benefícios prestados ao ser humano através do funcionamento das funções ecológicas da natureza. Alguns serviços ambientais são: disponibilidade de água de boa qualidade, de solos férteis e protegidos, de recursos extrativistas, fixação de carbono através da fotossíntese, controle da erosão, manutenção da biodiversidade. A ideia básica do PSA é recompensar financeiramente quem protege o meio ambiente e garante o fornecimento desses serviços ambientais.

Baseia-se na concepção de que alguns serviços ambientais possuem valor de mercado por uso direto (por exemplo, fornecimento de água ou produção de alimentos), enquanto outros possuem apenas valores indiretos, fora das dinâmicas do uso direto (como serviços de conservação ambiental ou de avaliação da qualidade da água), mesmo que a prestação desses serviços seja essencial ao planeta.

Assim, o PSA funciona pela inserção destes serviços de valor indireto em uma lógica de mercado: a partir da retribuição (que pode ou não ser monetária) a pessoas proprietárias que mantêm ou recuperam áreas prestadoras de serviços ecossistêmicos, como por meio da ação de sistemas agroflorestais. Um exemplo comum de PSA é quando, em nome da sociedade civil, o governo remunera tais pessoas quando estas adotam técnicas de gestão natural que evitam ou resolvem problemas ambientais. Certificações e selos ecológicos que atestam a origem de produtos diversos também podem ser utilizados como demonstrativos da prestação de serviços ambientais. Além disso, os serviços ambientais prestados podem contribuir inclusive para a mitigação de riscos climáticos e para a redução ou compensação de emissões de GEE.

Quer saber mais sobre a elaboração de políticas públicas de PSA? Confira o *Guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de Pagamento por Serviços Ambientais*! Nele são apontadas orientações e alternativas sobre o PSA que partem do fato de ainda não haver lei federal que o regulamenta (embora haja autorização legal dada pelo art. 41 do Código Florestal Brasileiro e projetos de lei em tramitação) e do fato de que estados e municípios podem estabelecer as próprias normas legais sobre esse tema por meio de leis, decretos, portarias ou resoluções, com diferentes graus de segurança jurídica e longevidade da política pública.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Alguns tipos de Pagamento por Serviços Ambientais já estão incluídos no Código Florestal e podem ser utilizados pelos municípios mesmo que isso não esteja previsto no Plano Diretor. Contudo, o Plano Diretor pode incorporar as diretrizes e os procedimentos básicos para a utilização do PSA, de forma a difundir esta ferramenta de gestão ambiental e também para estabelecer critérios mais pertinentes às especificidades municipais, ampliando seu potencial de utilização. O Plano Diretor pode indicar, dentre outros aspectos que o município julgue relevantes, quais devem ser: os tipos de áreas e ações sujeitas à retribuição pela prestação de serviços ambientais; as formas, os programas e os procedimentos de remuneração, bem como os órgãos responsáveis por este processo; os critérios de valoração e origem dos recursos, incluindo possíveis articulações com fundos públicos e dotações orçamentárias; os critérios de escolha e de avaliação da adequação de áreas e pessoas proprietárias para receber o PSA; o monitoramento da prestação dos serviços de proteção ambiental; e as situações sujeitas a penalidades ou sanções.

REFERÊNCIAS

- Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, The Nature Conservancy do Brasil, Ministério do Meio Ambiente e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, *Guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de Pagamento por Serviços Ambientais* (Curitiba/São Paulo/Brasília/Bonn: FGB/TNC/MMA/GIZ, 2017), disponível online.
- Marcos Peixoto, *Pagamento por Serviços Ambientais: aspectos teóricos e proposições legislativas* (Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011, texto para discussão n. 105), disponível online.

O QUE É?

O Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089/2015) trouxe diretrizes, instrumentos e normas voltados a incentivar a governança interfederativa para o desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, determinando que tais áreas desenvolvessem seus **Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** até 2018. Embora não haja mais obrigatoriedade legal, os municípios integrantes da **região metropolitana** possuem problemas compartilhados com seus municípios vizinhos e conurbados. Nestes casos, é importante que tais problemas sejam identificados durante o processo de elaboração do Plano Diretor para que as diretrizes de uso do solo, sistema viário, sistema de áreas públicas e áreas verdes interfiram positivamente na região. Em relação ao combate da mudança climática, o PDUI possui um papel transversal e pode ser uma importante ferramenta de proposição de ações em escala regional, visto que as consequências geradas não respeitam limites municipais.

O PDUI é um instrumento de planejamento voltado a orientar o desenvolvimento de áreas urbanas e rurais, em uma perspectiva regional, buscando influenciar os processos de planejamento e gestão municipais a fim de que sejam cada vez mais integrados, em regiões cujas dinâmicas cotidianas são fortemente inter-relacionadas, como as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas. Deve considerar as propostas dos diversos planos setoriais e dos planos diretores municipais previamente aprovados, de forma que o PDUI sirva como base para propostas de políticas públicas de caráter regional e interferativo, inclusive para alocação de recursos orçamentários, como os do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano ou mesmo para a realização de consórcios intermunicipais.

O Estatuto da Metrópole apresenta algumas possibilidades de instrumentos a serem utilizados: Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas, Contrato de gestão, Planos setoriais interfederativos, Compensação por Serviços Ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana.

Como conteúdo mínimo, o PDUI deve prever o macrozoneamento da unidade territorial urbana, além de diretrizes para as funções públicas de interesse comum (FPICs), como habitação, mobilidade, saneamento, gestão ambiental e de riscos climáticos. Permite que municípios próximos unam esforços para a adoção de diretrizes, alocação de recursos orçamentários, planejamento territorial, implementação de políticas públicas, e enfrentamento da mudança climática, de forma integrada. As FPICs devem prever: ações e projetos estratégicos e prioritários para investimento; diretrizes entre municípios para articulação intersetorial de políticas públicas; delimitação de áreas com restrição à urbanização; e o sistema de acompanhamento e controle do território.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Os municípios que integram as unidades territoriais para as quais o PDUI é obrigatório deverão compatibilizar seus planos diretores municipais às regras e aos parâmetros estabelecidos no PDUI. Por este motivo, a articulação entre Plano Diretor e PDUI é relevante para o desenvolvimento urbano e socioambiental, uma vez que a visão de futuro, as estratégias e os instrumentos previstos para cada município devem ser coerentes com a forma como estes elementos são estabelecidos no PDUI e, consequentemente, com os planos diretores dos demais municípios da **região metropolitana** ou **aglomeração urbana**. Assim, é interessante que na elaboração ou revisão do Plano Diretor municipal também haja participação de equipes técnicas e pessoas gestoras e que se institua uma governança interfederativa. O Plano Diretor municipal deverá incorporar também os instrumentos voltados ao desenvolvimento urbano integrado da região, por exemplo, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos, consórcios públicos e convênios de cooperação, entre outros.

Para consultar processos e conteúdos das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas que estão elaborando o PDUI, acesse <https://fnembrasil.org/pdui/>

REFERÊNCIAS

Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa e César Buno Favarão (org.), Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole (Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018), disponível online.

O QUE É?

A criação e implementação de unidades de conservação (UCs) é uma estratégia utilizada mundialmente na busca da conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental, econômica e social. No Brasil, a Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**, trazendo critérios e normas para a criação destas áreas.

As unidades de conservação podem ser classificadas em dois grandes grupos: unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável.

A Lei do SNUC, no seu artigo 27 determina que cada UC possua um Plano de Manejo. No caso das unidades de proteção integral, esse instrumento de planejamento e gestão deve contemplar uma zona de amortecimento e os corredores ecológicos, elencando medidas que promovam a proteção da biodiversidade e integrando as unidades à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

O Plano de Manejo deve ser elaborado em até cinco anos após a criação de cada UC. Trata-se de um instrumento que reúne estudos e diagnósticos ambientais e sociais para determinar normas e restrições para regular o uso e manejo dos recursos naturais não apenas da UC, mas também de seu entorno, com o objetivo de integrar a UC econômica e socialmente no município e nas comunidades vizinhas.

Conforme o SNUC, o plano de manejo é um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade de Conservação”. O Plano de Manejo inclui ações, políticas, normas, planos, além do zoneamento da UC e suas áreas envoltórias e de amortecimento, que mapeia zonas com variados graus de proteção e parâmetros de uso, de maneira análoga ao Zoneamento Urbano.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Tanto no caso da elaboração quanto da revisão do Plano Diretor para municípios que já possuem Unidades de Conservação instituídas, é fundamental que as diretrizes contidas no Plano de Manejo da UC sejam incorporadas pelo Plano Diretor em seus múltiplos aspectos e instrumentos, de forma a identificar as UCs nas leituras de reconhecimento do território municipal e a mapeá-las no Macrozoneamento e no Sistema de Áreas Verdes.

As estratégias de atuação nos territórios demarcados como UCs e seu entorno (ou zonas de amortecimento) devem ser pautadas pelo planejamento previsto para tais áreas no Plano de Manejo; o zoneamento do Plano de Manejo da UC, por sua vez, pode ser incorporado ao zoneamento municipal ou em outras interfaces entre o Plano Diretor. Além disso, e mesmo para os municípios que não possuem UCs instituídas, o processo de elaboração do Plano Diretor pode levar à identificação de áreas relevantes para a instituição de UCs. O reconhecimento do território, o mapeamento de áreas de interesse ambiental e das ameaças climáticas e a construção da visão de futuro para o município e suas diversas regiões são alguns dos processos que podem sinalizar a necessidade de prever nova(s) UC(s) e elaborar seus Planos de Manejo para o desenvolvimento urbano-ambiental sustentável. Ao contribuírem para a proteção das UC e de seus serviços ecossistêmicos, tais como sequestro de carbono, equilíbrio hídrico, redução das ilhas de calor, entre outros, os Planos de Manejo se constituem em importantes instrumentos para o combate dos efeitos da mudança climática.

REFERÊNCIAS

Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo/Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, Instrumentos de planejamento, licenciamento e gestão ambiental no estado de São Paulo: caderno de apoio para profissionais (São Paulo: SMA/CAU, 2017), disponível online.

O QUE É?

O **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)** é o instrumento de planejamento adequado para direcionar as ações que o município deverá implementar visando solucionar os problemas habitacionais identificados em seu território. Ele é obrigatório para que municípios possam acessar recursos pela lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no. 11.124/205 e deve ser construído de maneira participativa, integrando a sociedade civil e os demais agentes públicos tanto na identificação quanto na proposição de estratégias para solucionar as necessidades habitacionais do município.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O PLHIS deve dialogar com a Políticas Nacional e a Estadual de Habitação, mas deve também partir das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, já que é papel deste fazer a articulação da política urbana com a habitacional. Assim, o PLHIS deve articular as estratégias e os instrumentos previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento e das Zonas Especiais de Interesse Social, os instrumentos de controle da Função Social da Propriedade e o Direito de Preempção, além dos instrumentos de regularização fundiária e o Instituto do Abandono, entre outros.

Além dos instrumentos, o PLHIS deve propor também programas habitacionais, a fim de resolver questões específicas da política habitacional, como urbanização e regularização de assentamentos precários, produção de unidades novas para aquisição e reassentamento, locação social, ação em cortiços, produção de moradias para população rural e assessoria técnica habitacional gratuita, entre outras.

Caso o município já tenha um PLHIS atualizado, ele pode contribuir no momento da elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de articulação territorial que nele já estiverem contidas.

Caso o município não tenha PLHIS e deseje sua elaboração ou revisão, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração e que preveja, também, a necessidade de sua revisão periódica, bem como determine qual deve ser a forma legal que ele deverá ser apresentado (lei, decreto ou peça de gestão) e suas formas de controle social.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades, Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. (Brasília: Ministério das Cidades, 2009). Disponível online.



O QUE É?

O **Plano Municipal de Arborização Urbana** é um documento técnico que direciona e subsidia o planejamento e as ações para a arborização urbana, visando as áreas na cidade que podem receber plantios de árvores – como margens de rios e córregos, jardins, praças e parques – e, principalmente, a arborização de ruas, incluindo calçadas e canteiros centrais. Dentre os objetivos dos planos de arborização urbana, destaca-se a definição de diretrizes de planejamento e manejo das árvores tendo em vista a melhoria da qualidade de vida e o equilíbrio ambiental, além de fomentar o envolvimento popular por meio de Programas de Educação Ambiental para a preservação e o usufruto da arborização urbana. É, portanto, uma ferramenta de suma importância para recuperação da qualidade ambiental municipal, que pode contribuir significativamente para o sequestro dos GEEs, para o aumento do conforto térmico local, para a redução de ilhas de calor e para o alcance de equilíbrio hídrico.

O Plano deve partir de avaliações qualitativas e quantitativas da arborização urbana já existente, elaborando um inventário contendo a composição arbórea, se há inadequação das espécies existentes ou doenças, e dados para plantio e manejo das árvores. Para o planejamento e a escolha das espécies, é preciso que o plano avalie aspectos físicos, como dimensionamento de vias e calçadas, e as infraestruturas instaladas em vias subterrâneas e aéreas, além de aspectos ambientais, como os níveis de insolação, solo e pluviosidade, entre outros. O plano deve definir objetivos pautados pela visão de futuro para o município, o estabelecimento de metas que articulem o diagnóstico e os objetivos e as ações estratégicas necessárias para atingir as metas indicadas, além de prever formas de monitoramento, gestão e manutenção da arborização urbana. Embora seja de responsabilidade do Poder Executivo municipal, a participação da sociedade civil e do Poder Legislativo na elaboração, na validação e na implementação do Plano Municipal de Arborização Urbana é fundamental para que este se torne realidade.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Municipal de Arborização Urbana deve dialogar com o Plano Diretor de forma a promover o direito a uma cidade sustentável e com **qualidade ambiental** para seus habitantes atuais e futuros. Ambos se articulam de forma direta por meio de estratégias voltadas à redução da poluição urbana, à proteção e recuperação do meio natural e do patrimônio paisagístico, e também por ações preventivas, compensatórias e mitigadoras de impactos ambientais e urbanos. Por exemplo, considerando que o plantio de árvores pode ser uma das formas de compensação, o Plano Diretor e o Plano Municipal de Arborização Urbana podem dar diretrizes relativas às zonas ou aos locais prioritários para o plantio das novas espécies, bem como para as áreas mais restritas ao corte de árvores. De forma ampliada, é importante que o Plano Municipal de Arborização Urbana articule instrumentos e estratégias previstos pela política de desenvolvimento urbano e ambiental no município, como o Zoneamento, os Sistemas de Estruturação Territorial, além dos Estudos de Impacto de Vizinhança e dos Estudos de Impacto Ambiental, que, entre outros aspectos, podem prever a retirada de árvores, mas também o plantio compensatório.

Caso o município já tenha um Plano Municipal de Arborização Urbana atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de desenvolvimento ambiental e da qualidade urbana que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano Municipal de Arborização Urbana, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração, de forma a prever a necessidade de sua revisão periódica, além de formas de monitoramento, participação e controle social.

REFERÊNCIAS

- Comitê de Trabalho Interinstitucional para Análise dos Planos Municipais de Arborização Urbana no Estado do Paraná, Manual para elaboração do Plano Municipal de Arborização Urbana (Curitiba: Ministério Público do Paraná/Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2010), disponível online.
- Comitê de Trabalho Interinstitucional para Análise dos Planos Municipais de Arborização Urbana no Estado do Paraná, Manual para elaboração do Plano Municipal de Arborização Urbana (2.ed., Curitiba: Ministério Público do Paraná/Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2018), disponível online

O QUE É?

O **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos** é um dos instrumentos em escala municipal para atingir os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), conforme a Lei n. 12.305/2010. De acordo com esta lei, os resíduos sólidos são entendidos como: domiciliares; de limpeza urbana; de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; dos serviços públicos de saneamento; industriais; de serviços de saúde; da construção civil; agrosilvopastoris; de serviços de transportes e de mineração. Os planos de resíduos sólidos devem abranger desde a geração do resíduo até a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, passando pela responsabilização do setor público, titular ou concessionário, do consumidor, das pessoas moradoras e do setor privado na adoção de soluções que minimizem ou ponham fim aos efeitos negativos para a saúde pública e para o meio ambiente em cada fase do “ciclo de vida” dos produtos.

Sistema de Logística Reversa: Instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Garante o tratamento e disposição final adequados dos resíduos, evitando que seu descarte incorreto contamine e/ou polua o meio ambiente e cause, por exemplo, obstrução das redes de drenagem e calhas fluviais, intensificando alagamentos e inundações. Seu objetivo final é contribuir para o aumento da taxa de reciclagem e reaproveitamento de materiais, reduzindo o consumo excessivo dos recursos ambientais.

O **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos** deve também promover ações de monitoramento da destinação correta de resíduos, para reciclagem ou disposição ambientalmente adequada (em especial no caso dos perigosos), sendo um instrumento importante para a mitigação de emissões de GEE. Ao exigir o tratamento e disposição final adequados dos resíduos, o Plano não apenas evita que seu descarte incorreto contamine e/ou polua o meio ambiente e cause obstrução das redes de drenagem e das calhas fluviais, como contribui com o aumento da taxa de reciclagem e reaproveitamento de materiais, reduzindo o consumo excessivo dos recursos ambientais.

Os Planos Municipais de Saneamento Básico podem contemplar o conteúdo mínimo estabelecido pela PNRS para o eixo de resíduos sólidos, de modo a otimizar a integração entre a Lei de Saneamento Básico e a PNRS.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deve dialogar com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com a política federal de saneamento básico, mas deve também partir das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, já que é papel deste fazer a articulação da política urbana com o saneamento e com o desenvolvimento urbano-ambiental sustentável. O Plano Diretor deve conter as metas e as diretrizes gerais da política de saneamento e da gestão de resíduos sólidos, principalmente considerando que a capacidade de expansão e de adensamento das áreas urbanas é orientada pela capacidade de suporte da infraestrutura instalada e dos recursos naturais. Assim, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deve articular os instrumentos e as estratégias previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, prevendo as áreas e os imóveis necessários para a efetivação do sistema de acordo com as diretrizes do Macrozoneamento, do Zoneamento, dos Sistemas de Estruturação Territorial e do Direito de Preempção, entre outros.

Caso o município já tenha Plano de Saneamento e/ou de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e ambos estejam atualizados, eles podem contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de articulação territorial que neles já estiverem contidas, como, por exemplo, na delimitação das áreas necessárias para aterro sanitário ou para o sistema de coleta seletiva.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração e que preveja a necessidade de sua revisão periódica. Além disso, o Plano Diretor pode determinar a forma legal para apresentação do plano setorial (lei, decreto ou peça de gestão) e suas formas de gestão e de controle social.

REFERÊNCIAS

Ministério do Meio Ambiente, “Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”, texto disponível no portal online do MMA.

Ministério do Meio Ambiente, Planos de gestão de resíduos sólidos: manual de orientação apoiando a implementação da política nacional de resíduos sólidos: do nacional ao local (Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012).

O QUE É?

O **Plano Municipal de Iluminação Pública**, também conhecido como Plano Diretor de Iluminação Pública, é um instrumento que visa conduzir a avaliação e a implantação da iluminação de modo sistêmico em espaços de domínio ou de uso público, como ruas, praças, parques e túneis, entre outros, contribuindo para a melhoria da qualidade urbana e da segurança pública. Outro documento de nome similar, o Plano Diretor de Iluminação Urbana pode trazer insumos também sobre a iluminação em áreas privadas.

O Plano deve partir da coleta e interpretação técnica dos dados sobre infraestrutura, modo de vida, segurança pública e áreas com demanda para expansão do sistema. O Plano deve conter ainda a definição de objetivos pautados pela visão de futuro para o município, o estabelecimento de metas que articulem o diagnóstico e os objetivos, e as ações estratégicas necessárias para atingir as metas indicadas, que podem se relacionar a demandas variadas, como segurança, turismo, lazer, controle de gastos/eficiência energética e controle da poluição luminosa. Além disso, o Plano deve garantir o uso de energia de forma eficiente e incentivar o uso de fontes renováveis, contribuindo para a diminuição das emissões de GEE. Embora seja de responsabilidade do Poder Executivo municipal, a participação da sociedade civil na elaboração, validação e implementação do Plano Municipal de Iluminação Pública é fundamental para que este se torne realidade.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Municipal de Iluminação Pública deve dialogar com o Plano Diretor tanto em relação à cidade existente quanto em relação à cidade que se deseja para o futuro. A melhoria da infraestrutura de iluminação pública, seja pela eficiência energética, seja pela incorporação de novas áreas (consolidadas ou de ocupação recente, formais ou informais) deve ser considerada em ambos os planos. Por este motivo, é importante que o Plano Municipal de Iluminação Pública articule instrumentos e estratégias previstos pela política de desenvolvimento

urbano municipal, como a identificação de áreas com maior ou menor infraestrutura, que são definidas nas diretrizes do Macrozoneamento, do Zoneamento, dos Projetos Específicos de Expansão Urbana, dos Sistemas de Estruturação Territorial e dos órgãos colegiados e fundos municipais para gestão e financiamento, entre outros.

Caso o município já tenha um Plano Municipal de Iluminação Pública atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de desenvolvimento territorial e de infraestrutura que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano Municipal de Iluminação Pública, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração, prevendo ainda a necessidade de sua revisão periódica, além de suas formas de participação e controle social.

REFERÊNCIAS

Rachel Silveira Adolpho, Pensar a cidade iluminada: a iluminação pública da área central de Porto Alegre e sua relação com a poluição luminosa (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018), dissertação de mestrado disponível online.



O QUE É?

O **Plano Municipal de Mobilidade Urbana** é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (Lei Federal n. 12.587/12), que determinou que municípios acima de 20 mil habitantes devem elaborar planos de mobilidade urbana. Tais instrumentos pautam a política municipal de mobilidade urbana com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nas cidades e a produtividade econômica municipal a partir da maior eficiência nos deslocamentos urbanos, tanto das pessoas quanto de cargas. De acordo com a PNMU, os planos de mobilidade devem priorizar os modos não motorizados de transporte com relação aos motorizados, assim como o transporte público com relação ao transporte individual motorizado.

Sua elaboração deve prever o desenvolvimento de um diagnóstico da mobilidade urbana no município, a definição de objetivos pautados pela visão de futuro para o município, o estabelecimento de metas que articulem o diagnóstico e os objetivos, e as ações estratégicas necessárias para atingir as metas indicadas. Embora seja de responsabilidade do Poder Executivo municipal, a participação da sociedade civil e do Poder Legislativo é importante na elaboração, validação e implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana e fundamental para que este se torne realidade.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana deve incorporar dimensões de sustentabilidade econômica e socioambiental nas políticas de mobilidade e transporte, por meio do planejamento voltado ao enfrentamento das **mudanças climáticas**, da redução do impacto ambiental gerado por cada modo de deslocamento, da priorização de meios de deslocamento mais inclusivos, não motorizados e coletivos, da adoção de soluções técnicas e tecnológicas para mitigação de impactos da poluição sonora da emissão de GEE, entre outros. Avançar no reconhecimento, diagnóstico e análise dos impactos das emissões de GEE do setor de transportes contribui para mensurar e monitorar se as ações de mitigação estão sendo efetivas. Aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana (pedágio urbano), implementação de zonas de baixo carbono, onde são priorizadas formas de mobilidade ativa, ou mesmo controle de horários ou áreas de circulação de transporte de mercadorias são exemplos de ações que podem contribuir para redução de GEE.

A maior parte das **MUDANÇAS CLIMÁTICAS** que ocorrem atualmente é resultado da ação humana e, portanto, é fundamental que sejam incorporadas estratégias de resposta a tais mudanças nas políticas e nas ações voltadas ao desenvolvimento territorial e socioambiental. Mitigação e adaptação são duas formas distintas de resposta: a mitigação visa prevenir danos climáticos e ambientais de forma indireta, enquanto a adaptação previne tais danos diretamente.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana deve dialogar com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, mas deve também partir das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, já que é papel deste fazer a articulação da política urbana com a mobilidade. Assim, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana deve articular os instrumentos e as estratégias previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento, o Zoneamento, os Sistemas de Estruturação Territorial, o Direito de Preempção, entre outros.

Caso o município já tenha Plano Municipal de Mobilidade Urbana atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de articulação territorial que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração e que preveja a necessidade de sua revisão periódica. Além disso, o Plano Diretor pode determinar qual deve ser a forma legal para a apresentação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (lei, decreto ou peça de gestão) e suas formas de controle social.

REFERÊNCIAS

- Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana/Ministério das Cidades, Programa de apoio à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana: manual de apoio a municípios de até 100 mil habitantes (Brasília: Ministério das Cidades, 2017), disponível online.
- Nívea Maria Oppermann, Lara Schmitt Caccia, Ariadne Amanda Barbosa Samios e Luiza de Oliveira Schmidt, Sete passos: como construir um Plano Municipal de Mobilidade Urbana (São Paulo: WRI Brasil, 2017), disponível online.

O QUE É?

O **Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR)** é um dos instrumentos que orienta a atuação dos municípios de forma articulada à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) (Lei n. 12.608/12), principalmente para os municípios suscetíveis à ocorrência de desastres naturais e aqueles inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Ou seja, o PMRR busca valorizar as medidas de prevenção dos riscos e não apenas aquelas que enfatizam na recuperação dos desastres. Para tanto, o município deve partir da identificação, por meio de cartografia geológica e geotécnica que estabeleça os níveis de risco existentes no território, as áreas não edificáveis ou as passíveis de controle especial quanto ao uso e à ocupação (por exemplo, por meio de carta geotécnica de aptidão à urbanização). O PMRR articula também objetivos, metas e ações específicas voltadas à redução de riscos de desastres no município, de acordo com as prioridades identificadas em seu diagnóstico.

O Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) (PMRR) é um importante instrumental de planejamento municipal para adaptação à mudança do clima, uma vez que identifica as áreas de riscos vulneráveis a eventos extremos.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O PMRR deve dialogar com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, mas deve também partir das características de ocupação do município e das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Assim, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) deve articular os instrumentos e as estratégias previstas pela política de desenvolvimento urbano municipal, a fim de valorizar medidas de prevenção dos riscos e de qualificação da segurança em áreas já ocupadas e identificadas como em situação de risco, de forma articulada à Defesa Civil e a um **Plano de Contingência**, caso existente. Deve partir de diretrizes do Macrozoneamento, do Zoneamento, dos Sistemas de Estruturação Territorial e das ZEIS de áreas ocupadas, entre outras.

O Plano de Contingência é um dos instrumentos que orienta a atuação dos municípios de forma articulada à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) (Lei n. 12.608/12). A PNPDEC busca valorizar as medidas de prevenção dos riscos e não apenas aquelas que enfatizam na recuperação dos desastres. Nesse sentido, o município deve partir da identificação, por meio de cartografia geológica e geotécnica que estabeleça os níveis de risco existentes no território, as áreas não edificáveis ou as passíveis de controle especial quanto ao uso e à ocupação (por exemplo, por meio de carta geotécnica de aptidão à urbanização). Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, cabe ao município adotar as providências para redução do risco, como execução de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

Já no caso de um Plano Diretor a ser elaborado por municípios integrantes do cadastro nacional, o Plano Diretor deve contemplar, além do conteúdo mínimo previsto no Art. 42 do Estatuto da Cidade, o conteúdo específico definido no Art. 42-A da mesma Lei, que trata do “mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Lei n. 10.257, Art. 42-A, II), considerando as cartas geotécnicas, segundo determina a Lei n. 12.608/12.

Caso o município já tenha um PMRR atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de articulação territorial que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração e que preveja a necessidade de sua revisão periódica. Além disso, o Plano Diretor pode determinar qual deve ser a forma legal para apresentação do Plano de Redução de Riscos (lei, decreto ou peça de gestão) e suas formas de gestão e controle social.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades, Manual técnico para redução de riscos de desastres aplicado ao planejamento urbano (Tóquio/Brasília: Agência de Cooperação Internacional do Japão/Ministério das Cidades, 2018), série Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Riscos de Desastres – Projeto GIDES, v. 6, disponível online.

O QUE É?

O **Plano Municipal de Saneamento Básico** é o instrumento de efetivação em escala municipal da política federal de saneamento básico. Parte de um conjunto de estudos voltados a conhecer a situação atual do município a fim de planejar ações e alternativas para a **universalização** dos serviços públicos de saneamento básico. Segundo a Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007), o saneamento básico é entendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Assim, o Plano deve incidir diretamente também na formulação de ações para redução da frequência e intensidade de alagamentos e inundações, e na garantia do tratamento e disposição final adequados dos resíduos, evitando que seu descarte incorreto contamine e/ou polua o meio ambiente e obstrua as redes de drenagem e calhas fluviais, contribuindo indiretamente para a redução de vetores de doenças.

A elaboração do Plano de Saneamento deve prever o desenvolvimento de um diagnóstico social e do sistema de saneamento ambiental do município, bem como a caracterização do território municipal (nos âmbitos geológico, morfológico, climático e hidrológico, entre outros); a definição de objetivos (gerais e setoriais), pautados pela visão de futuro para o município; o estabelecimento de metas que articulem o diagnóstico e os objetivos; e as ações estratégicas necessárias para atingir as metas indicadas. Embora a elaboração do Plano de Saneamento seja de responsabilidade do Poder Executivo municipal, a participação da sociedade civil é importante na elaboração, na validação e na implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico para que este se torne realidade.

A maior parte das **MUDANÇAS CLIMÁTICAS** que ocorrem atualmente é resultado da ação humana e, portanto, é fundamental que sejam incorporadas estratégias de resposta a tais mudanças nas políticas e nas ações voltadas ao desenvolvimento territorial e socioambiental. Mitigação e adaptação são duas formas distintas de resposta: a mitigação visa prevenir danos climáticos e ambientais de forma indireta, enquanto a adaptação previne tais danos diretamente.

O Plano Municipal de Saneamento Básico deve incorporar dimensões de sustentabilidade econômica e socioambiental nas políticas de saneamento, por meio do planejamento voltado ao enfrentamento das **mudança do clima**, por exemplo com medidas de uso racional de recursos naturais e de estratégias para resiliência de serviços, equipamentos e infraestrutura de saneamento ambiental.

A capacidade municipal para elaborar o Plano de Saneamento será tanto maior quanto mais articulado o município estiver com os demais municípios da microrregião e iniciar seu processo de planejamento a partir da identificação de sua vocação regional e da divisão de papéis entre os municípios, entre outros pontos. Essa articulação, não só potencializa a solução de problemas comuns e qualifica os resultados como permite otimizar recursos no processo de elaborar o plano, ao possibilitar a contratação de serviços comuns, como consultorias, elaboração de cadastros, estudos e mapeamentos, entre outros.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano de Saneamento deve dialogar com a Política Nacional de Saneamento Básico e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas deve também partir das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, já que é papel deste fazer a articulação da política urbana com o saneamento. O Plano Diretor deve conter as metas e as diretrizes gerais da política de saneamento, principalmente considerando que a capacidade de expansão e de adensamento das áreas urbanas é orientada pela capacidade de suporte da infraestrutura instalada e dos recursos naturais. O saneamento é, portanto, elemento orientador na leitura da cidade, na definição dos vetores de crescimento e na proposta de zoneamento. Assim, o Plano de Saneamento deve articular as estratégias e os instrumentos previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento, do Zoneamento, dos Sistemas de Estruturação Territorial e do Direito de Preempção, entre outros.

Caso o município já tenha um Plano de Saneamento atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de articulação territorial que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano de Saneamento, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração e que preveja a necessidade de sua revisão periódica. Além disso, o Plano Diretor pode determinar qual deve ser a forma legal para apresentação do Plano de Saneamento (lei, decreto ou outro instrumento normativo) e suas formas de gestão e controle social.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento básico (Brasília: Ministério das Cidades, 2011), disponível online.

O QUE É?

O **Plano Municipal de Turismo** é um documento que visa nortear o processo de desenvolvimento turístico para os municípios que já possuem ou que desejam criar condições de interesse turístico em segmentos diversos (de negócios e eventos, de sol e praia, de saúde, cultural, ecoturismo e/ou de aventura, entre outros), que devem ser identificados durante o levantamento das potencialidades.

Para os municípios que já identificaram sua potencialidade de turismo, devem ser consideradas a demanda efetiva (relativa àqueles que já usufruem do turismo local) e a demanda potencial, pensando de forma articulada os diversos segmentos, equipamentos, serviços e usos relacionados ao turismo municipal.

Deve-se fazer um diagnóstico considerando a importância da atividade turística perante a realidade econômica, social, cultural e ambiental do município. Essa leitura inicial deve incluir a organização do inventário turístico municipal, de forma a identificar a situação atual e os aspectos mais relevantes do bem, da atividade ou da área turística. O plano deve conter ainda a definição de objetivos pautados pela visão de futuro para o município; o estabelecimento de metas que articulem o diagnóstico e os objetivos; e as ações estratégicas necessárias para atingir as metas indicadas. Embora seja de responsabilidade do Poder Executivo municipal, a participação da sociedade civil e de setores que atuam na área e no Poder Legislativo na elaboração, validação e implementação do Plano Municipal de Turismo é fundamental para que este se torne realidade.

Municípios pertencentes a regiões de interesse turístico têm obrigatoriedade de realizar seu Plano Diretor, mesmo que possuam menos de 20.000 habitantes. Os municípios devem se articular com o intuito de fortalecimento cooperativo, favorecendo a ampliação do mercado de trabalho e a melhoria da distribuição de renda e da inclusão social, além de possibilitar articulações com outros municípios turísticos de modo a criar circuitos amplos de desenvolvimento ou mesmo realizando planos regionais temáticos. Tal articulação regional pode ser fomentada pela elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional e, caso a região já possua seu plano estratégico, seus municípios devem levar em conta as diretrizes propostas ao elaborarem planos municipais de turismo. Saiba mais na publicação do Ministério do Turismo sobre o tema!

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano de Turismo deve dialogar com o Plano Diretor na mesma proporção de importância que a atividade turística (e/ou o potencial para a atividade identificado na etapa de leitura do território) assume no município. Por acarretar incremento da população flutuante, a atividade turística influencia demandas coletivas, como equipamentos públicos, segurança e mobilidade, assim como o planejamento das áreas para implantação ou restrição de atividades privadas, como hospedagem, lazer, alimentação, compras, espaços de convenções e outras, de acordo com o segmento turístico. Por este motivo, é importante que o Plano de Turismo considere tais demandas e articule instrumentos e estratégias previstos pela política de desenvolvimento urbano municipal, como as diretrizes do Macrozoneamento e do Zoneamento. Igualmente, precisam ser considerados os Sistemas de Estruturação Territorial, para propostas de localização de equipamentos e mobilidade; a Transferência do Direito de Construir, que trata de imóveis de interesse para preservação; os Estudos de Impacto de Vizinhança, para grandes empreendimentos e eventos; e os órgãos colegiados e fundos municipais para gestão e financiamento das ações previstas, entre outros.

Caso o município já tenha um Plano de Turismo atualizado, ele pode contribuir no momento de elaboração do Plano Diretor, seja em diagnósticos do município, seja na determinação de estratégias específicas de desenvolvimento territorial e econômico que nele já estiverem contidas.

Caso o município deseje elaborar ou revisar o Plano de Turismo, é importante que o Plano Diretor aponte as diretrizes que devem ser seguidas nessa elaboração, a fim de prever a necessidade de sua revisão periódica, além de suas formas de participação e controle social.

REFERÊNCIAS

- Ministério do Turismo, Roteiros do Brasil: programa de regionalização do turismo. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do turismo regional (Brasília: Ministério do Turismo, 2007), disponível online.
- Ministério do Turismo, Roteiros do Brasil: programa de regionalização do turismo. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do turismo regional (Brasília: Ministério do Turismo, 2007), disponível online.
- Ministério do Turismo, Segmentação do turismo e o mercado (Brasília: Ministério do Turismo, 2010).
- Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo do Governo do Paraná, Orientação para gestão municipal de turismo: guia prático para dirigentes públicos municipais de turismo (Curitiba: Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo/Paraná Turismo, 2017), disponível online.

O QUE É?

A regularização fundiária é uma política pública e deve ser entendida como ação do poder público no sentido de promover a regularização, a organização e a prestação de serviços públicos de áreas ocupadas. Visa melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, ampliando o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda, garantindo ainda o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, além da efetivação da função social da propriedade.

A regularização fundiária é uma questão fundamental a ser tratada no Plano Diretor, pois é elemento determinante na construção de visão de futuro para o município. Assim, deve ser abordada e articulada por meio deste instrumento de planejamento e gestão físico territorial, incorporando estratégias voltadas a lidar com as problemáticas identificadas nas leituras municipais. As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são um dos principais instrumentos a ser incorporado pelo Plano Diretor. Visa demarcar no território municipal as áreas ocupadas por população de baixa renda e onde deve haver o investimento do poder público buscando promover a urbanização e a regularização fundiária, bem como a reserva de áreas infraestruturadas para implantação de habitação de interesse social. No entanto, a política de regularização fundiária possui diversos outros instrumentos que não precisam ser previstos no Plano Diretor e, por este motivo são aqui compilados como Ferramentas Complementares.

A legislação federal estabelece normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial através da urbanização e da titulação de seus ocupantes. Tudo isso no intuito de garantir o direito à moradia.

A Regularização Fundiária é tratada tanto como uma diretriz geral da política urbana (art. 2º, inciso XIV) como um instrumento jurídico e político (art. 4º, inciso V, alínea 'q').

Como dito também ao tratar das ZEIS, a Regularização Fundiária deve

ser uma condicionante da proposta de zoneamento do Plano Diretor, deve integrar a política de habitação – função ou uso essencial em toda cidade – e deve orientar diferentes ações e instrumentos. Desta forma, são diretrizes:

- ▶ Aplicar condições e normas específicas de urbanização em um território ocupado informalmente, respeitando as formas de apropriação do espaço que os ocupantes deram.
- ▶ A manutenção da população moradora no local, que estabeleceu vínculos sociais na comunidade que reside.
- ▶ A mitigação da precariedade urbanístico-ambiental, através de ações de urbanização e melhorias habitacionais, sempre com o envolvimento da população nas decisões.

Os objetivos da regularização fundiária são indicados pelo próprio nome. Regularizar necessariamente implica trazer para a formalidade registral um território sem registro imobiliário ou com registro divergente da realidade. E o predado fundiário indica a relação de pertinência entre o terreno e seu possuidor. Para tanto é necessária a promoção de ações jurídicas e administrativas, mas também a promoção de ações de urbanização e de melhorias habitacionais. O objetivo geral não é apenas reconhecer uma situação existente e informal pelos caminhos fornecidos pela lei (instrumentos de Reurb), mas também integrá-la formalmente ao território do restante da cidade, dotando a área de infraestrutura e reconhecendo a forma de ocupação dada, reservando ainda locais bem situados na cidade para moradia popular.

A moradia regularizada e o assentamento em que se encontra devem passar a integrar o planejamento geral do município em sua plenitude, com a fruição de serviços públicos e infraestrutura decorrentes e adoção de instrumentos que inibam a especulação imobiliária e promovam a expulsão da população.

A regularização fundiária reafirma o papel protagonista e a autonomia dos municípios na gestão do seu território e na implementação de políticas públicas. A competência do Município para gerir o ordenamento territorial encontra-se evidente e consolidada desde o texto da Constituição Federal.

Em 2017, um novo marco legal foi promulgado em substituição a inúmeros instrumentos normativos anteriores, trata-se da Lei nº 13.465. A legislação federal atribui ao Município o poder de dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Como se vê, o Município assume o papel central na concepção e execução da política de regularização fundiária, sendo o Plano Diretor o instrumento chave para a materialização dessa política. A centralidade assumida pelo Município está baseada no pacto federativo, que tem como princípios a descentralização, a autonomia e a cooperação administrativa.

O papel protagonista dos municípios está respaldado na sua competência de legislar e gerir as matérias de interesse local, levando em consideração as distintas realidades que precisam ser analisadas e respeitadas no processo de planejamento municipal, elaboração e implementação de políticas públicas, em especial as políticas urbanas.

A Lei nº 13.465 estabeleceu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais e definiu duas modalidades de Reurb:

- **Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.
- **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada pelo município como de baixa renda.

A classificação do que é baixa renda é uma prerrogativa municipal. É recomendável que núcleos de baixa renda para serem objeto de regularização fundiária sejam demarcados como ZEIS.

A irregularidade fundiária se manifesta de diversas formas: loteamentos clandestinos e irregulares, ocupações espontâneas, cortiços, conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado sem titulação, ocupações em áreas de preservação permanente ou unidades de conservação, ocupações por comunidades tradicionais, ocupações em área pública, ocupações em área privada, entre outros. Embora essas peculiaridades devam ser levadas em consideração durante o desenvolvimento das ações de regularização, o início de qualquer processo de regularização fundiária se dá com a verificação sobre a detenção da titularidade sobre o imóvel, ou seja, descobrir a quem pertence a área que se deseja regularizar.

Essa informação é de vital importância, pois será ela que definirá qual ou quais os instrumentais jurídicos que deverão ser utilizados no processo, como também fornecerá insumos à forma de atuação do poder público em todo o processo de regularização fundiária.

Assim, a definição do processo de regularização fundiária depende, necessariamente, da realização e análise do levantamento fundiário de cada área. Tal levantamento, geralmente é realizado junto aos cartórios de imóveis e aos departamentos de aprovação de loteamentos das prefeituras.

As várias formas de irregularidade ocorrem em terrenos públicos ou em terrenos particulares. A depender de qual dessas situações fundiárias, acrescida das características físicas e urbanísticas é que se definirão quais os instrumentais jurídicos e demais procedimentos administrativos e judiciais serão adotados no processo de regularização fundiária de determinada área.

A conclusão de qualquer projeto de regularização fundiária importa, necessariamente, na emissão de títulos que tragam a segurança da posse e reconheçam o direito à moradia da população beneficiária. Nosso arcabouço jurídico dispõe de um conjunto bastante razoável de dispositivos que podem ser utilizados nos processos de regularização fundiária. Seu cabimento e pertinência dependerá da situação fundiária dos imóveis objeto da regularização fundiária, bem como do tempo de ocupação.

Na efetivação de um projeto de regularização fundiária vários instrumentos são utilizados. Existem instrumentos jurídicos de regularização fundiária propriamente ditos. São aqueles que transferem a posse ou a dominialidade. Através deles ocorre a titulação. Existem também instrumentos jurídicos e urbanísticos que podem desempenhar importante papel de apoio e suporte processo de regularização fundiária de determinada área. Eles podem viabilizar a aquisição de terrenos por parte do poder público para que ele posteriormente efetive a regularização fundiária em favor dos beneficiários ou criar situações que promovam uma maior segurança para os ocupantes de áreas particulares ou públicas. Para facilitar o entendimento, será feita a divisão destes dispositivos em duas categorias: instrumentos de suporte e instrumentos de titulação, com breve descrição de alguns deles ao final deste item sobre regularização fundiária.

Sobre os primeiros, que estão sendo denominados instrumentos de suporte, destacamos o fato de identificarem com precisão os perímetros a serem regularizados e de serem etapas intermediárias para per-

mitirem a regularização de todo o perímetro. Também podem incluir instrumentos que transfiram a propriedade de um particular para o poder público, que posteriormente promoverá a regularização em favor dos ocupantes ou dos participantes de programas habitacionais. Alguns desses instrumentos também têm a capacidade de flexibilizar parâmetros urbanísticos. Dentre estes podemos relacionar:

- ▶ ZEIS, que apesar de não condicionarem mais formalmente a Reurb-S, delimitam precisamente um território da cidade passível de Reurb-S;
- ▶ Demarcação urbanística;
- ▶ Arrecadação de imóveis vagos;
- ▶ Desapropriação de interesse social;
- ▶ Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, autorizada pelo art. 40 da Lei de parcelamento de solo de 1979 (Lei federal 6.766);
- ▶ Dação em pagamento, tratado separadamente da Reurb em lei;
- ▶ Consórcio Imobiliário;
- ▶ Direito de Preempção.

Os demais instrumentos visam ao atendimento direto dos beneficiários da regularização. A escala de atuação pode ser tanto a moradia individualizada quanto um conjunto de moradias, no caso de instrumentos de titulação coletivos. Dentre os instrumentos de titulação podemos mencionar:

- ▶ Usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletiva;
- ▶ Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);
- ▶ Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), individual ou coletiva;
- ▶ Direito de Superfície;
- ▶ Legitimação de Posse;
- ▶ Legitimação Fundiária;
- ▶ Doação e Compra e Venda.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS), CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO, DIREITO DE PREEMPÇÃO E DIREITO DE SUPERFÍCIE

- ▶ Para saber mais sobre as ZEIS.
- ▶ Para saber mais sobre o Consórcio Imobiliário.
- ▶ Para saber mais sobre o Direito de Preempção.
- ▶ Para saber mais sobre o Direito de Superfície.

DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O QUE É?

A demarcação urbanística integra o grupo dos instrumentos de suporte e pode vir associado à Legitimação de Posse.

Foi criada pela Lei Federal 11.977/2009 e reafirmada pela Lei Federal nº 13.465/17, consistindo no procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

- i. planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- ii. planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

- i. domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- ii. domínio privado objeto do devido registro no Registro de Imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
- iii. domínio público.

Os artigos 20 e 21 da Lei 13.465/17 estabelecem os procedimentos para o processamento da demarcação urbanística. Concluído o processo sem impugnações ou com as impugnações resolvidas, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas. A averbação informará:

- i. a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado;
- ii. as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e
- iii. a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

Esse instrumento tem o poder de agilizar a regularização fundiária porque, na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS VAGOS

O QUE É?

A arrecação de imóveis vagos foi prevista inicialmente Código Civil (Lei 10.406/2002), arts. 1.275 e 1276. Posteriormente a lei da REURB também a previu no seu artigo 64.

O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município.

Os imóveis adquiridos pelo instrumento da arrecadação, após arrecadados, poderão ser utilizados pelo poder público, inclusive para promoção de habitação de interesse social.

Lei Municipal definirá o procedimento para efetivação da arrecadação do imóvel vago.

DESAPROPRIAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O QUE É?

A Desapropriação é uma faculdade que cabe à Administração Pública e consiste na retirada da propriedade de alguém sobre um bem. É

o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, despoja alguém de sua propriedade e a toma para si. A desapropriação pode ser por uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda, por interesse social. A desapropriação tem como base o princípio da Supremacia do Interesse coletivo sobre o individual.

Podem ser objeto de desapropriação as coisas passíveis de direito de propriedade, ou seja, todo bem móvel ou imóvel, público ou privado, corpóreo ou incorpóreo, incluindo-se aqui até mesmo direitos em geral, com exceção aos personalíssimos.

A desapropriação pode ser amigável ou judicial. Ela será amigável se as partes concordarem em relação ao valor a ser pago pela desapropriação. Caso as partes não concordem, a desapropriação será judicial e o valor da indenização será apurado judicialmente através de perícia judicial e arbitrada pelo juízo.

A desapropriação é um importante instrumento de apoio à política de regularização fundiária e de habitação. É através dele que o poder público pode adquirir a propriedade de determinado bem, independentemente da vontade do seu titular. É através da desapropriação que são adquiridos os imóveis para construção de conjuntos habitacionais.

INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PARCELAMENTO CLANDESTINO OU IRREGULAR

O QUE É?

Um parcelamento do solo para ocorrer de forma regular deve obedecer a requisitos ambientais e urbanísticos dentre eles a implantação de infraestrutura e a destinação de áreas para vias de circulação, áreas verdes e praças e equipamentos públicos e comunitários – e jurídicos que resguardarão interesses e direitos dos adquirentes.

Acontece que essa não tem sido a prática nas cidades brasileiras, pois um dos grandes problemas urbanísticos e fundiários hoje vividos é a implantação de parcelamentos irregulares do solo.

Um loteamento é regular quando o projeto e duração de obras encontram-se devidamente aprovados pela Prefeitura. Ele também tem de estar registrado no Cartório de Registro de Imóveis da região.

Já um loteamento é irregular quando é feito sem aprovação da Prefeitura. Mesmo um loteamento que tenha obtido a aprovação do poder

público pode ser caracterizado como um parcelamento irregular se ocorrer: a) o fato de ter sido implementado de forma diferente do projeto aprovado; b) não ter executado as obras de infraestrutura; c) não ter sido registrado no Serviço de Registro de Imóveis, dentre outros motivos. Assim, a situação de irregularidade pode ser de ordem jurídica ou urbanística.

Já o loteamento clandestino é feito por pessoas que não são donas da área que foi loteada. É fruto de um esbulho, também não sendo obedidos os requisitos urbanísticos e jurídicos.

Cabe ao município fiscalizar e controlar a execução do loteamento, isso no exercício do poder de polícia para impedir que parcelamentos ocorram de forma clandestina ou irregular. Existindo loteamentos clandestinos ou irregulares promovidos pelo próprio poder público, cabe a ele promover a regularização. Se forem promovidos por particulares, o poder público será responsável por dar início ao processo de regularização, notificando a empresa loteadora (art. 38 da Lei 6766/69) para que regularize o loteamento. Caso a empresa loteadora não regularize caberá ao poder público a regularização. Assim podemos dizer que a responsabilidade do poder público pela regularização dos loteamentos irregulares ou clandestinos em seu território, nos casos em que ele não foi o executor do parcelamento, é solidária, porém de aplicação subsidiária, devendo primeiro ser responsável aquele que diretamente levou a cabo a execução irregular do loteamento, devendo posteriormente, cobrar os gastos com a regularização à pessoa ou empresa proponente clandestino ou irregular.

DAÇÃO EM PAGAMENTO

O QUE É?

A Dação em pagamento é um instrumento é um acordo de vontades entre credor e devedor, através do qual o primeiro concorda em receber do segundo prestação diversa da que lhe é devida e assim liberá-lo da obrigação. Está previsto nos artigos art. 356 a 359 do Código Civil.

Assim, o particular pode transferir ao poder público a propriedade de determinado imóvel visando quitar débitos já inscritos na dívida ativa ou até mesmo visando quitar determinada obrigação de fazer que possa ter sido imposta em processo de licenciamento ambiental ou urbanístico.

É um instrumento auxiliar nos processos de regularização fundiária, pois através dele, a municipalidade pode adquirir imóveis que este-

jam ocupados por população de baixa renda e promover a regularização fundiária em favor dos respectivos ocupantes ou adquirir terras onde se deseja implantar projetos de habitação de interesse social.

USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO

O QUE É?

A Usucapião é um instrumento utilizado exclusivamente para regularizar ocupações em áreas particulares, vez que a Constituição Federal estabelece que os bens públicos não são passíveis de serem adquiridos por esse instrumento.

A Usucapião é um modo originário de aquisição da propriedade (móvel ou imóvel) ou de qualquer outro direito real de gozo (como usufruto, superfície, servidão, uso, habitação, enfiteuse, concessão de uso), mediante posse de bem corpóreo, com *animus domini* agindo como se dono fosse, mansa, pacífica e ininterrupta, pelo prazo da lei.

Existem várias modalidades de Usucapião, porém a mais utilizada nos processos de regularização fundiária de interesse social é a Usucapião Urbana. A Usucapião urbana prevista no art. 1240 do Código Civil, art. 9º do Estatuto da Cidade e art. 183 da Constituição Federal de 1988.

A Usucapião pode ser individual ou coletiva, sendo esta última exclusivamente para população de baixa renda, e nos casos em que não for possível identificar individualmente o lote ocupado por cada residente.

Os requisitos básicos para efetivação da Usucapião urbana são que o local esteja sendo usado para fins de moradia e que a pessoa esteja residindo em área urbana particular de até 250m², por cinco anos ininterruptos sem ação judicial, e não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural. O título obtido através da sentença de Usucapião Urbana é o título de propriedade.

Se a ocupação for de um bairro inteiro, é recomendável solicitar a Usucapião coletiva urbana, dividindo os pedidos por quadras para facilitar a identificação das famílias, e levantar dados de comprovação da posse e executar projetos de urbanização. O mesmo vale para casos em que o uso for misto, mas com predomínio de habitação. Se uma área com menos de 250m² for ocupada por mais de uma família, o pedido de Usucapião coletiva deve especificar a fração ideal de cada um, e também pode ser aplicado o Direito de Superfície.

CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU)

O QUE É?

A CDRU é um instrumento utilizado para regularizar áreas públicas. A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi instituída pelos artigos 7º e 8º do Decreto – Lei n.º 271 de 28 de fevereiro de 1967. É um instrumento de regularização fundiária que pode ser utilizado em áreas públicas ou particulares, mas tem sido utilizado majoritariamente em áreas públicas. Trata-se de contrato administrativo ou particular de caráter discricionário pelo qual se estabelecem condições de uso sem transferir a propriedade

Trata-se de direito real resolúvel, constituído por instrumento público, particular ou por termo administrativo. Pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, com finalidade, expressa no artigo 7º, *caput*, do Decreto – Lei: urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. A CDRU é transferível por ato intervivos – ser cedida ou doada - ou causa mortis – ser deixada por herança. Também pode ser rescindido antes do período contratual estipulado, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da especificada no instrumento, ou descumprir qualquer cláusula contratual.

A utilização do contrato de CDRU entre o Poder Público e o particular deverá ser precedida de prévio processo licitatório, na modalidade de concorrência, para ser escolhida a melhor oferta. No caso de regularização fundiária de interesse social, essa determinação legal estabelecida pela Lei de Licitações (Lei federal 8.666/93) é dispensada, vez que o bem imóvel será utilizado em programas habitacionais de interesse social.

Um interessante exemplo em que a CDRU permitiu a produção de moradias foi o contrato celebrado entre a Secretaria do Patrimônio da União e a Associação de Cortiços do Centro, na Cidade de Santos, Estado de São Paulo, em que um imóvel subutilizado da União naquela cidade foi destinado à entidade, após uma oferta pública junto aos movimentos de moradia representados no Estado.

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM)

O QUE É?

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é um instrumento de regularização fundiária utilizado em áreas públicas e está prevista no art. 183, § 1º da Constituição Federal de 1988, na MP 2220/01 e na lei 13.465/17. Se aplica para regularizar imóveis públicos em área urbana, utilizado para a moradia da pessoa beneficiária ou de sua família, que não poderá ser proprietária ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. A área máxima a ser regularizada por esse instrumento é de até 250m² que deverão ter sido ocupados ininterruptamente por 5 anos contados inicialmente até 30 de junho de 2001. Esse prazo foi estendido até 22 de dezembro de 2016 pela lei 13.465/17.

A concessão do título pode ocorrer por via administrativa ou judicial. Será por via administrativa se, após o preenchimento dos requisitos, a/o beneficiário formalizar o pedido e for atendido. Na hipótese de preenchidos os requisitos e formulado o pedido, o poder público não emitir o título, poderá a pessoa beneficiária acionar o judiciário para que o seu direito à moradia seja resguardado pela via judicial, pois a CUEM é um direito subjetivo.

O direito é concedido, gratuitamente (art. 1º, § 1º), “ao homem ou à mulher ou ambos, uma única vez ao mesmo concessionário”. Trata-se de direito que admite a forma coletiva (art. 2º da MP 2220/01), sendo que a fração ideal de cada possuidor não poderá ser superior a 250m². Os ocupantes regularmente inscritos em imóveis públicos, que preencham os requisitos da MP 2220/01, art. 1º e 2º, poderão optar pelo regime da concessão especial (art. 3º).

A CUEM pode ser emitida coletivamente, devendo os requisitos já mencionados serem atendidos e a área total a ser regularizada ao ser dividida pelo número de possuítes seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por titulares.

A regularização da faixa de terreno público utilizado para moradia através da CUEM é compulsória, uma vez preenchido os requisitos e tendo ocorrido a solicitação, pois trata-se de direito subjetivo. Na hipótese de não poder ser possível a regularização no local solicitado, deverá o poder público reassentar os beneficiários em local adequado e próximo. O poder público tem o prazo de 12 meses para responder a solicitação. Decorrido esse prazo sem a resposta, pode o beneficiário acionar o judiciário para ter seu pedido atendido.

O Poder Público, em caso de risco à vida e à saúde de ocupantes, pode garantir o direito em outro local (art. 4º da MP 2220/01). A mesma coisa pode ser feita no caso de a área situar-se em imóvel de uso comum do povo, destinado a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, preservação ambiental e de ecossistemas, reservado à construção de represas, ou situado em via de comunicação (art. 5º da MP 2220/01). O direito pode extinguir-se, cancelando o registro, se o concessionário der destinação diversa da moradia ao imóvel ou se adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º).

LEGITIMAÇÃO DE POSSE

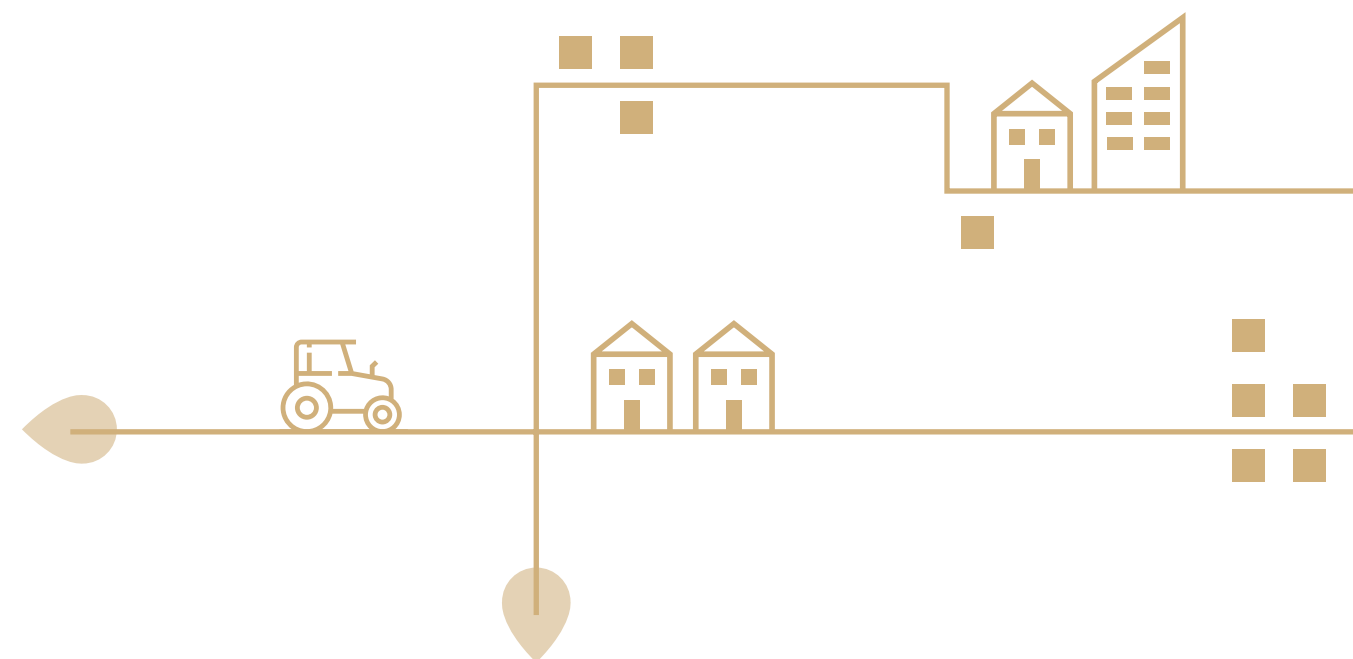
O QUE É?

A Legitimação de Posse integra o grupo dos instrumentos de titulação, foi criada pela Lei Federal 11.977/2009 e reafirmada pela Lei Federal nº 13.465/17. A Legitimação de Posse é o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel com a identificação das pessoas ocupantes e do tempo e natureza da posse.

Trata-se de uma ferramenta de uso exclusivo para fins de regularização fundiária. Constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, desde que atenda aos requisitos estabelecidos no artigo 183 da Constituição Federal. Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de Legitimação de Posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de Usucapião estabelecidos na legislação em vigor. A Legitimação de Posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Muitos estão chamando esse instrumento de Usucapião administrativo, uma vez que prescinde de qualquer intervenção judicial, caso não haja impugnação no transcorrer do período subsequente à sua lavratura, uma vez que decorrido o prazo sem impugnação a Legitimação de Posse é convertida em propriedade.

A Legitimação de Posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.



LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

O QUE É?

A Legitimação Fundiária foi um novo instrumento de regularização fundiária criado pela Lei Federal nº 13.465/17, a nova Lei de Regularização Fundiária. Trata-se de um instrumento de titulação e constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade. A Legitimação Fundiária é conferida por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

A lei 13.465/17 faz exigências apenas na Reurb-S, estabelecendo no parágrafo primeiro, do seu artigo 23, que a Legitimação Fundiária será concedida aos ocupantes, desde que atendidas as seguintes condições:

- i. o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- ii. o beneficiário não tenha sido contemplado com Legitimação de Posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- iii. em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

DOAÇÃO E COMPRA E VENDA

O QUE É?

A alienação de um determinado bem pode ser a título oneroso ou gratuito. Configura-se alienação a título oneroso a Compra e Venda. Já a Doação exemplifica bem a alienação a título gratuito. Trata-se de um ato de liberalidade e só pode ser praticado pela pessoa proprietária. O artigo 538 do Código Civil estabelece: “considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

A Doação pode ter encargos ou estabelecer cláusulas de reversão. É muito comum nos contratos de Doação em processos de regularização fundiária o estabelecimento de prazo para que o beneficiário possa dispor do bem através da venda. Na hipótese dele vender o bem recebido em Doação antes do prazo estabelecido, a Doação se resolve. Pode ser cancelada.

A Compra e Venda é o contrato que envolve duas partes, oneroso e consensual. Através dele, quem vende se obriga a transferir bem ou coisa a quem compra, que por sua vez assume a obrigação de pagar preço determinado ou determinável em dinheiro. O contrato de Compra e Venda pode ser a vista ou a prazo. Também pode ter encargos, cláusula resolutiva e preempção.

COMO SE ARTICULAM COM O PLANO DIRETOR?

O município deve realizar leituras técnicas e sociais sobre suas situações de irregularidade fundiária para que o Plano Diretor possa incorporar estratégias voltadas a lidar com as problemáticas identificadas, conduzindo o município em direção à visão de futuro pactuada coletivamente pela sociedade.

A partir disso são demarcadas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de forma articulada às diretrizes e objetivos da política pública de regularização fundiária de interesse social para que os instrumentos de regularização citados possam ser adequadamente utilizados conforme a situação encontrada e aos objetivos que se pretende atender. Da mesma maneira, as áreas com irregularidades fundiárias que não são consideradas de interesse social, devem ter um zoneamento compatível com as diretrizes de ocupação ou de restrição que se deseje, de forma a melhor articular os instrumentos de regularização cabíveis.

REFERÊNCIAS

Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!; elaborado pelo Ministério das Cidades, 2010.

Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos; organizado pelo Instituto Pólis, 2005.

Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar; organizado pelo Instituto Pólis, 2002.



O QUE É?

O instrumento jurídico do **Compromisso de Ajustamento de Conduta**, também conhecido como Termo de Ajuste de Conduta (TAC), é uma ferramenta utilizada por órgãos públicos legitimados à ação civil pública, a saber: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os estados-membros, os municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações públicas. Ou seja, não é de uso exclusivo do Ministério Público. Trata-se de um importante instrumento, capaz de prevenir e mediar conflitos de posturas empresariais com interesses sociais e individuais indisponíveis. O TAC foi criado pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei n. 8.069/90) e, depois, por meio do art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) (Lei n. 8.078/90), sofreu o acréscimo do § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85).

O TAC é um acordo celebrado entre o órgão público e o violador de um direito coletivo com o objetivo de prevenir danos e ações ilegais, a fim de impedir que uma situação de ilegalidade continue acontecendo ou de reparar/indenizar o dano ocorrido, evitando ações judiciais, que devem ser levadas adiante apenas em caso de não cumprimento do ajuste de conduta previsto. Ou seja, o TAC é um dispositivo legal extrajudicial que demanda do causador do dano coletivo a obrigação de fazer, de não fazer ou de indenizar como forma de adequar suas condutas à legalidade. As penalidades no caso de não cumprimento do acordo são fixadas no próprio TAC. O TAC é utilizado para diversas áreas, inclusive para ajustes de conduta relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e ao patrimônio, representado por bens de valor histórico e cultural, que por sua vez são alguns dos temas de maior interesse para a elaboração de planos diretores municipais.

Os termos de ajustamento de conduta podem possibilitar a recuperação ambiental ou instituir acordos para redução de GEE de empreendimentos altamente poluentes, ou mesmo alcançar investimentos em infraestruturas verde-azul que almejam a adaptação e mitigação de impactos urbanos e ambientais de empreendimentos;

Os TACs são verdadeiros contratos entre a parte legitimada no art. 5º da Lei 7.347/1985 e a parte ré, fora do processo, extrajudicialmente, dispensando homologação judicial para ter força executiva em caso de descumprimento.

É importante ressaltar que o TAC é um meio excepcional de transação, somente cabível nos casos expressamente autorizados pela lei, com o objetivo de permitir ao potencial agressor de direitos difusos, coletivos ou transindividuais de atender e se adequar ao interesse tutelado. Assim sendo, esse instrumento não pode ser utilizado para resolver questões reguladas por lei ou para liberar infratores da legislação e cabe tão somente quando a norma é omissa ou silente e quando expressamente autorizado.

É importante lembrar ainda que, embora a obrigação de indenizar por danos causados possa gerar receitas que devem ser aplicadas na recuperação dos prejuízos urbanos ou ambientais, o TAC não deve ser pensado *a priori* como fonte de financiamento à reparação e à conservação, pois tais ações devem ser pensadas de forma ampliada, dentro da política ambiental municipal.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Dentro da perspectiva de utilização do Termo de Ajustamento de Conduta para finalidades relativas ao meio ambiente, à ordem urbanística e ao patrimônio cultural, é possível incluir o TAC no Plano Diretor como ferramenta de negociação de conflitos e de gestão urbano-ambiental, de modo a articulá-lo com a utilização de outros instrumentos e, principalmente, com as diretrizes e os objetivos da política urbano-ambiental que expressam a visão de futuro para o município.

Além de servir como forma de difundir a ferramenta, o Plano Diretor pode estabelecer órgãos responsáveis e critérios para celebração do TAC mais pertinentes às especificidades municipais, ampliando seu potencial de utilização. O Plano Diretor pode ser encarado como o principal meio de planejar de forma integrada a celebração de TACs e a utilização de seus recursos a partir de políticas urbanas, ambientais e culturais norteadoras, inclusive a partir das informações dos Sistemas de Estruturação Territorial, como o de Áreas Verdes e o de Centralidades e do Zoneamento. O Plano Diretor também pode incorporar diretrizes e instrumentos voltados ao monitoramento dos TACs celebrados, buscando mapear e quantificar os danos aos quais se endereçam, bem como as previsões de ajustamento de conduta, recursos e indenizações.

REFERÊNCIAS

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, Termo de Ajustamento de Conduta: um olhar para novas oportunidades (Rio de Janeiro: Funbio, 2017), disponível online.

O QUE É?

O **Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA)** foi estabelecido na Lei na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) como uma ferramenta que permite direcionar recursos de empreendimentos causadores de impactos ambientais nas Unidades de Conservação (UCs), de forma a compensar os danos ambientais causados por tais atividades. O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental formaliza as condições para cumprir as obrigações de compensação ambiental no Licenciamento Ambiental. O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental tem a mesma sistemática do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), devendo ser celebrado entre o responsável pelo empreendimento de impacto e o órgão participante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) antes da emissão de licença de instalação do empreendimento, com base nos diagnósticos e nas medidas previstas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Além disso, o Decreto n. 6.514/08 prevê que o termo de compromisso é o instrumento que permite formalizar a conversão de multas em Prestação de Serviços Ambientais (PSA).

Para mitigar os efeitos de condutas ambientais indevidas e/ou indesejadas é necessário formalizar termos de compromisso de compensação ambiental, pois eles podem possibilitar a recuperação ambiental, podem viabilizar a instituição de acordos para redução de emissões de GEE de empreendimentos altamente poluentes, ou mesmo a alocação de investimentos em infraestruturas verde-azul.

A **compensação ambiental** é instrumento criado pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que obriga a pessoa ou empresa empreendedora, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, a apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação. A compensação, nessas hipóteses, visa ofertar à coletividade o benefício correlato ao dano legitimamente admitido pelos impactos ambientais não mitigáveis de empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental, conforme identificados em Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O Código Florestal estende essa possibilidade de aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental para o estabelecimento de áreas verdes urbanas. É necessária a regulamentação, pelo Estado ou Município, dos procedimentos para licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores, dos critérios e das formas de aplicação de recursos em outras áreas verdes urbanas.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A inclusão do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental como ferramenta de negociação de conflitos, mitigação de impactos e gestão urbano-ambiental no Plano Diretor é importante para articulá-lo com a utilização de outros instrumentos e, principalmente, com as diretrizes e os objetivos da política urbano-ambiental que expressam a visão de futuro para o município. Além de servir como forma de difundir a ferramenta, o Plano Diretor pode estabelecer, de forma mais pertinente às especificidades municipais, quais os órgãos responsáveis e os critérios para celebração do termo, ampliando seu potencial de utilização. O Plano Diretor pode ser encarado como o principal meio de planejar de forma integrada a celebração de TCCA e de TACs e de utilizar seus recursos a partir de políticas ambientais norteadoras, inclusive a partir das informações dos Sistemas de Estruturação Territorial, como o de Áreas Verdes e o do Zoneamento. O Plano Diretor também pode incorporar diretrizes e instrumentos voltados ao monitoramento dos termos de compromisso celebrados, buscando mapear e quantificar os danos aos quais se endereçam, bem como as previsões de ajustamento de conduta, recursos e indenizações.

Alguns municípios, como São Paulo, incorporaram outras dimensões da compensação ambiental além das Unidades de Conservação para utilização de termo de compromisso. O Plano Diretor paulistano traz o instrumento do Termo de Compromisso Ambiental que também deve ser firmado pelo órgão municipal participante do SISNAMA e por pessoas físicas ou jurídicas para casos de autorização prévia para supressão de espécies arbóreas; intervenções em área de preservação permanente, com ou sem manejo arbóreo; licenciamento ambiental de empreendimentos com significativa emissão de gases de efeito estufa; e transferência do potencial construtivo sem previsão de doação de área, aplicada a imóveis grafados como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM), localizados na Macrozona de Estruturação Urbana.

REFERÊNCIAS

- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros (Rio de Janeiro: Funbio, 2015), disponível online.
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, Termo de Ajustamento de Conduta: um olhar para novas oportunidades (Rio de Janeiro: Funbio, 2015), disponível online.

O QUE É?

O **Tombamento** é um instrumento de reconhecimento do patrimônio cultural que visa sua proteção e consequente preservação, podendo ser feito pelos poderes públicos federal, estadual e municipal. Também pode ocorrer em escala mundial, quando determinado bem é considerado Patrimônio da Humanidade pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (ICOMOS/UNESCO, na sigla em inglês). No caso municipal, a Prefeitura pode, por meio de lei específica ou ato administrativo, determinar bens de valor histórico, arquitetônico, cultural e ambiental que devam ser preservados, com o objetivo de evitar sua descaracterização ou destruição, sem que haja alteração na propriedade do bem.

Caso o município opte por estabelecer o Tombamento como um dos instrumentos que compõem sua política de preservação do patrimônio, é importante que estabeleça critérios coerentes com as políticas federais e estaduais para o tema, que determine os procedimentos a serem executados por qualquer um que solicite um processo de tombamento e que estabeleça os processos cotidianos de monitoramento e avaliação do cumprimento das diretrizes dadas ao bem tombado.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Caso o município tenha algum patrimônio tombado ou em processo de tombamento, seja em escala municipal, estadual ou federal, é importante que o Plano Diretor considere tais bens em sua elaboração. Os bens podem ser listados e mapeados (inclusive suas áreas de influência), preferencialmente caracterizando os mais significativos, de forma que seja possível articulá-los às estratégias do Plano Diretor para o desenvolvimento urbano-ambiental por meio da utilização de instrumentos. Por exemplo, é importante que edificações tombadas por seu valor histórico, porém sem utilização, cumpram sua função social de forma articulada à sua preservação. Para tal, pode ser preciso: verificar o uso e a ocupação do solo permitidos; prever a incidência de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios ou da Transferência do Direito de Construir e elaborar regramento específico por meio de Zona Especial, caso as características locais justifiquem tal escolha.

Além desta forma de articulação, o Plano Diretor é um dos elementos de definição de uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural articulada ao desenvolvimento socioterritorial e pode prever, em suas etapas de elaboração, o levantamento de imóveis de interesse para preservação. Assim, o Plano Diretor e suas leituras de reconhecimento do território podem elaborar versões preliminares de um inventário municipal, contendo bens que podem ser objeto de Tombamento por meio de leis ou atos administrativos específicos.

REFERÊNCIAS

DECRETO LEI nº 25, 30 de novembro de 1937, Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (Brasil, 1937). Disponível on line.

PORTARIA Nº 375, DE 19 DE SETEMBRO DE 2018, Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. (Iphan, 2018). Disponível on line.



O QUE É?

O **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)** é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e tem rebatimento no ordenamento territorial rural conforme o decreto Nº 4.297/2002, que regulamenta o Artigo 9º da Lei Nº 6.938/81. O ZEE define medidas e padrões de proteção ambiental no sentido de garantir a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo, assim como a conservação da biodiversidade, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Tem sido executado pelo poder público em diversas escalas de trabalho e frações do território nacional, como municípios, estados da federação e órgãos federais. O ZEE surge de uma necessidade sócio-ambiental prática que posteriormente será expressa na forma de instrumentos legais. Deverá levar em consideração a importância sócio-ambiental e as fragilidades dos ecossistemas vindo a ordenar o uso e ocupação do solo de um determinado território

O ZEE visa viabilizar o desenvolvimento sustentável por meio da articulação entre proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, deve partir do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos. Pode contribuir ainda com a definição de regiões para a implementação de incentivos à economia verde, restauração ecológica e à adoção de medidas e padrões de proteção ambiental

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

A União é responsável pela elaboração do ZEE, nos âmbitos nacional e regional, ao passo que os estados ficam responsáveis por elaborar o ZEE de âmbito estadual e os municípios, responsáveis pela elaboração do Plano Diretor. Nesta sequência, cada um dos instrumentos deve ser elaborado observando os ZEEs existentes da escala anterior. A efetiva contribuição do ZEE para a transição à sustentabilidade depende de

sua internalização nos diversos planos, programas, políticas e projetos, além de que seja integrado aos demais instrumentos de planejamento e de ordenamento territorial, com destaque para o Plano Diretor.

REFERÊNCIAS

Ministério do Meio Ambiente, "[Zoneamento Ecológico-Econômico](#)", texto disponível online no portal do ministério.

[Lei n. 6.938](#), de 31 de agosto de 1981, disponível online.

[Decreto n. 4.297](#), de 10 de julho de 2002, disponível online.

[Decreto n. 5.300](#), de 7 de dezembro de 2004, disponível online.

[Lei n. 12.651](#), de 25 de maio de 2012 (artigos 11-A, 12, 13 e 14), disponível online.



O QUE É?

A construção de um Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC) ou Plano de Ação Climático, tem como objetivo a construção de ações para preparar o município para o enfrentamento da mudança do clima em curso.

Diante da emergência imposta pelos impactos associados à mudança do clima, a questão climática tem se tornado um componente prioritário no planejamento urbano, econômico, social e territorial. O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), que prevê estratégias para cidades e para o clima urbano, estabelece também a necessidade de serem elaborados planos locais para essas ações.

O Plano deve focar na preservação e recuperação dos ecossistemas, no fortalecimento da perspectiva de gênero e dos direitos humanos, e na estruturação de governanças sólidas, equitativas e participativas, de forma a reduzir as injustiças climáticas. Para tanto, ele deve aprofundar a interpretação de dados climáticos existentes, a fim de realizar uma avaliação mais cuidadosa do risco climático, e de modo a determinar os objetivos específicos e elencar as medidas de adaptação e resiliência demandadas pelo território, de acordo com as prioridades de cada realidade local.

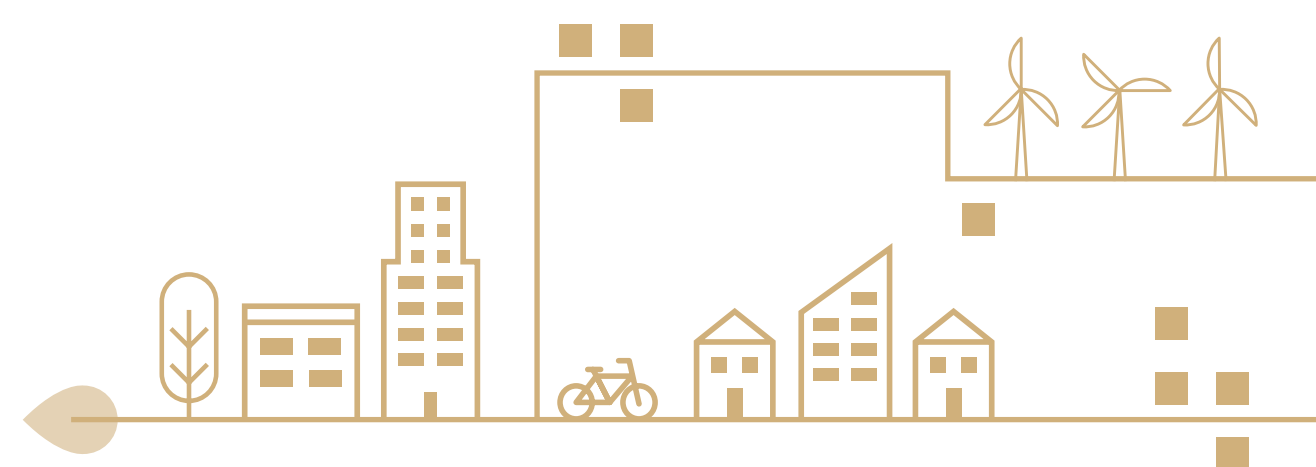


COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Quando falamos dos efeitos das mudanças climáticas, nos referimos ao agravamento de situações como variações bruscas de temperaturas, períodos de seca extrema, nuvens e tempestades de poeira, precipitações intensas, seguidas de deslizamentos, enchentes e inundações. Nas áreas costeiras, outro efeito constatado é o aumento do nível do mar, de tempestades e de ventos fortes. A ampliação destes tipos de eventos extremos têm rebatimento direto no território, acarretando danos às infraestruturas e aos ecossistemas, com consequências para serviços fundamentais, como o abastecimento de água, a produção de alimentos e a geração de energia, causando, direta ou indiretamente, prejuízos socioeconômicos e ambientais e irreparáveis perdas de vidas. O Plano Diretor deve, ao direcionar e estabelecer diretrizes e instrumentos para o ordenamento territorial, incorporar medidas de ocupação que não só considerem as consequências destas alterações climáticas, mas também contribuam com a mitigação ou adaptação destas ocorrências no território.

REFERÊNCIAS

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA). Guia de Adaptação e Resiliência Climática para Municípios e Regiões. SIMA, 2021. Disponível on Line.



O QUE É?

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos de longo prazo formalizados entre empresas privadas e a Administração Pública, cujo objeto poderá envolver a prestação de serviços públicos ou a prestação de serviços à Administração Pública, que pode ser complementado pela execução de obra e o fornecimento de bens (regulada pela Lei 11.079/2004). As PPPs não poderão ter por objeto único a execução de obra pública ou o fornecimento de bens. Essas prestações, isoladamente consideradas, devem ser contratadas a partir do regime da Lei 8.666/93, que rege a contratação convencional.

A modelagem da PPP permite que outras prestações, além dos serviços, lhe estejam integradas, como a realização de obra e a aquisição e instalação de bens, permitindo-se a combinação e integração de prestações de diversas naturezas. Ou seja, para colocar o serviço em funcionamento, o parceiro privado terá de construir a infraestrutura necessária, realizando obras e integrando bens na concessão. O cálculo para a remuneração na PPP se estabelece a partir do pagamento pelo serviço. Deve ter um prazo máximo de 35 anos de duração e um valor mínimo de R\$20 milhões, segundo a legislação federal. A Lei Geral de PPP possibilita aportes públicos na aquisição ou construção de bens que, ao final do contrato, serão transferidos para a propriedade da Administração Pública.

É importante que a Administração Pública esteja devidamente capacitada (seja através de seus quadros próprios, seja por meio de consultoria externa) para analisar os estudos, levantamentos e projetos que podem ser produzidos e apresentados pela iniciativa privada no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Trata-se de contratos complexos e que, a depender da natureza da PPP, exigem não só capacidade técnica institucional, mas como a criação de um arcabouço legal que sustente estas parcerias no âmbito municipal.

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é um procedimento no qual a Administração Pública obtém da iniciativa privada estudos, projetos e levantamentos com vistas a subsidiar/suportar um futuro programa de concessão ou PPP.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

Os desafios para implementação de ações e obras necessários aos municípios para avançarem na melhoria da qualidade de vida de sua população são cada vez mais complexos. O rol de ferramentas possíveis tem sido ampliado e a PPP pode ser utilizada para algumas ações previstas no âmbito do Plano Diretor, tais como obras e serviços relacionados à mobilidade, iluminação pública, ou mesmo produção e serviços de moradias.

REFERÊNCIAS

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). Concessões e Parcerias Público-Privadas - Guia para o gestor público. Brasília, 2017.

O QUE É?

Embora tradicionalmente utiliza-se a denominação **“Plano Diretor de Drenagem”**, a nomenclatura tem sido alterada, de forma a abordar princípios mais amplos e que privilegiem a preservação do ciclo hidrológico natural, a partir da redução do escoamento superficial adicional gerado pelas alterações da superfície do solo decorrentes do processo de urbanização.

O Plano de Manejo de Águas Pluviais tem como finalidade dotar o município de medidas estruturais e não estruturais de controle, com os seguintes objetivos básicos:

- ▶ Reduzir os prejuízos decorrentes das inundações;
- ▶ Melhorar as condições de saúde da população e do meio ambiente urbano, por meio da adoção de princípios econômicos, sociais e ambientais;
- ▶ Planejar os mecanismos de gestão urbana para o manejo sustentável das águas pluviais e da rede hidrográfica do município;
- ▶ Planejar a distribuição da água pluvial no tempo e no espaço, com base na tendência de evolução da ocupação urbana;
- ▶ Ordenar e regulamentar a ocupação de áreas de risco de inundação;
- ▶ Restituir parcialmente o ciclo hidrológico natural, reduzindo ou mitigando os impactos da urbanização;
- ▶ Formatar um programa de investimentos de curto, médio e longo prazo.

O Plano deve ser pensado a partir da unidade de planejamento da bacia hidrográfica do município. As medidas de controle propostas para uma bacia não devem transferir impactos para outra. Caso isso ocorra, devem ser previstas medidas mitigadoras. Reforça-se que o sistema de águas pluviais deve ser integrado ao sistema de saneamento ambiental, e que o Plano deve ainda propor medidas para o controle do material sólido e para a redução da carga poluente das águas pluviais.

COMO SE ARTICULA COM O PLANO DIRETOR?

O Plano de Águas Pluviais é um dos componentes do plano de desenvolvimento urbano da cidade, assim como o Plano Diretor, a Lei de Zoneamento, os planos de esgotos sanitários, de resíduos sólidos, o plano viário e de transportes, e o Plano Municipal de Saneamento. A drenagem faz parte da infraestrutura urbana, portanto deve ser planejada em conjunto com os outros sistemas que a compõem.

A ocupação deve ser regulamentada considerando a bacia hidrográfica como um todo, não se limitando a áreas isoladas. Para que os parâmetros máximos de escoamento superficial não sejam superados, o plano de águas pluviais deve regulamentar a ocupação do território por meio do controle das áreas de expansão e da limitação do adensamento das áreas ocupadas.

REFERÊNCIAS

MINISTÉRIO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - [Manual para apresentação de propostas para sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais – Anexo I](#).

