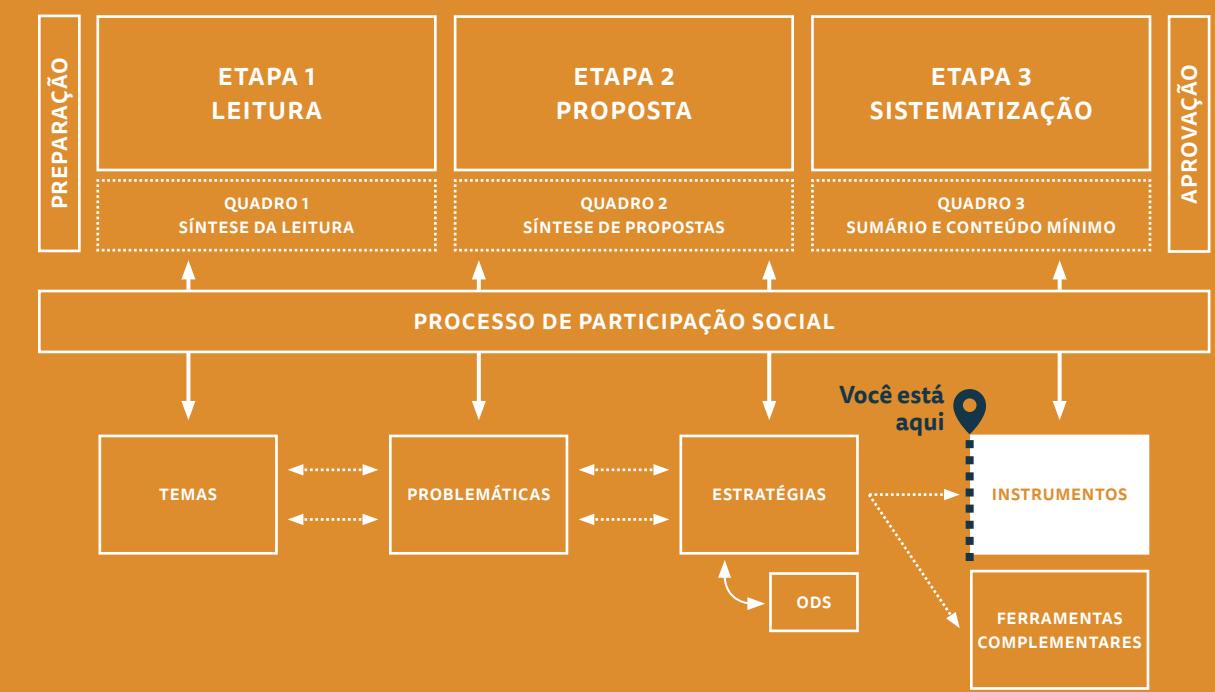


# Instrumentos

- i1 Consórcio Imobiliário
- i2 Debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano
- i3 Direito de Preempção
- i4 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
- i5 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)
- i6 Operação Urbana Consorciada (OUC)
- i7 Órgãos Colegiados e Fundos Municipais de Política Urbana
- i8 Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)
- i9 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
- i10 Macrozoneamento
- i11 Parcelamento do Solo Urbano
- i12 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública
- i13 Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU)
- i14 Transferência do Direito de Construir (TDC)
- i15 Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
- i16 Zoneamento
- i17 Zoneamento Especial
- i18 Sistemas de Estruturação Territorial



<b>INSTRUMENTO</b>	I1	<b>Consórcio Imobiliário</b> Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), art. 46
--------------------	----	--

## O QUE É?

O **Consórcio Imobiliário** é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, utilizado para viabilizar empreendimentos quando existe interesse público. No consórcio imobiliário, a pessoa proprietária de imóvel notificado para Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) que não possui condições financeiras de cumprir a obrigação no prazo notificado, transfere o imóvel ao poder público municipal, tornando este o responsável pela realização de obras de urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública), ou de edificação ou de utilização imediata do imóvel. Nesta cooperação, a pessoa proprietária ou é devidamente indenizada pelo imóvel e benfeitoria ou, após a realização do empreendimento, recebe como pagamento unidades habitacionais (casa ou apartamento), em valor proporcional ao da terra antes do loteamento e da urbanização. Os demais lotes ficam com o poder público, para que sejam utilizados no atendimento à população que necessita de habitação. Além da vinculação do Consórcio Imobiliário ao PEUC, áreas de propriedade privada demarcadas para fins de produção de moradia ou regularização fundiária também podem utilizar o Consórcio Imobiliário.

## PARA QUE SERVE?

- ▶ Realizar urbanização em áreas carentes de infraestrutura e de serviços urbanos e que tenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados.
- ▶ Induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e de equipamentos, mais aptas para se urbanizar ou povoar.
- ▶ Aumentar a oferta de terra e de edificações para atender à demanda habitacional existente no município.

## Estratégias relacionadas

<b>E05</b>	Reservar terra para produção de habitação de interesse social (HIS).
<b>E06</b>	Garantir a permanência da população de baixa renda e melhorar as condições habitacionais em áreas centrais ou dotadas de infraestrutura.
<b>E16</b>	Promover a ocupação de vazios urbanos de forma articulada ao desenvolvimento urbano.
<b>E19</b>	Promover a transformação e/ou ocupação visando ao interesse público em conjunto com a iniciativa privada.
<b>E31</b>	Incentivar o uso habitacional nas áreas com concentração de empregos.
<b>E49</b>	Viabilizar a instalação formal de atividades econômicas que tenham potencial de gerar empregos para população local.
<b>E50</b>	Viabilizar investimentos em infraestrutura para que a região possa acolher novas empresas.
<b>E60</b>	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
<b>E65</b>	Viabilizar a aquisição de terrenos estratégicos para conversão em áreas verdes ou de proteção de patrimônio cultural.
<b>E71</b>	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
<b>E82</b>	Promover melhor aproveitamento da terra ocupada, realizando parcerias e integrando o planejamento e a gestão de equipamentos públicos municipais.
<b>E83</b>	Viabilizar a aquisição de imóveis para a construção de equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento urbano e social do município.



## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

- ▶ **Análise dos mapeamentos e demarcações de instrumentos relacionados às políticas fundiária e habitacional municipais para identificação de áreas de interesse:** é importante ver se há terrenos de propriedade privada nos quais foram demarcadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), imóveis urbanos privados demarcados e/ou notificados para PEUC, imóveis sujeitos à incidência de instrumentos de regularização fundiária, bem como possíveis dívidas de IPTU dos respectivos imóveis.
- ▶ **Planta de valores por m<sup>2</sup> de terreno (Planta Genérica de Valores – PGV):** para o efetivo cumprimento da função social e a eficácia na aplicação de diversos instrumentos, é importante manter a PGV atualizada, de forma a garantir uma proximidade com o valor efetivo de mercado. No caso dos consórcios, pode ser um importante referencial na definição de valores de contrapartida para contratos e editais de consórcio imobiliário.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que o Consórcio Imobiliário seja majoritariamente regulamentado no Plano Diretor, embora dependa da aprovação de lei específica na Câmara Municipal para estabelecer seus procedimentos. Para regulamentar o Consórcio Imobiliário é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Previsão de utilização do instrumento com objetivos, diretrizes e critérios:** de acordo com as previsões do Estatuto da Cidade para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóvel que não cumpre sua função social e de acordo com o Plano Diretor, por exemplo, para a produção de habitação de interesse social e urbanização de áreas em situação de precariedade.
- ▶ **Demarcação de áreas sujeitas à incidência do instrumento:** é importante demarcar as áreas sujeitas à incidência do instrumento de acordo com os objetivos e critérios estabelecidos. Podem ser feitas vinculações a áreas demarcadas por outros instrumentos como ZEIS e PEUC, por exemplo, mas também vinculações a macrozonas ou zonas específicas do município nas quais qualquer pessoa ou empresa proprietária de área privada pode requerer o

Consórcio Imobiliário ao poder público municipal, desde que suas áreas cumpram os critérios do Plano Diretor.

#### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

O Consórcio Imobiliário pode ser regulamentado no próprio Plano Diretor ou então por meio da aprovação de lei específica. Caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que o Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior do Consórcio Imobiliário. Já a lei específica que detalhará o uso do instrumento, baseada no Plano Diretor, inclui:

- ▶ **Procedimentos, fluxos e responsáveis administrativos:** condições e documentos para elaboração de chamamentos públicos e de recebimento de propostas (para que diversas pessoas ou empresas proprietárias possam apresentar propostas de Consórcio Imobiliário ao poder público municipal), indicativo de previsão de recursos para a execução das obras (dado que sua efetivação depende de disponibilidade orçamentária municipal), requisitos de publicitação e validação dos chamamentos, contratos e processos, órgãos ou setores responsáveis pelas principais etapas do processo.
- ▶ **Critérios para a elaboração de contratos entre poder público municipal e pessoa ou empresa proprietária:** incluem as formas de pagamento à pessoa proponente e o tipo de contrapartida que pode ser usado (inclusive unidades não residenciais ou residenciais que não sejam Habitação de Interesse Social – HIS), às obrigações de cada parte em relação à obra, os prazos do processo, o tipo de contrato de transferência do imóvel, as condições para existência e abatimento de débitos relativos à propriedade, as condições para contratos com mais de uma pessoa interessada, entre outros critérios pertinentes a cada município.



## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O Consórcio Imobiliário até hoje não teve experiências finalizadas no Brasil, fato que dificulta a compreensão de suas especificidades de gestão. Caso sejam recebidas diversas propostas, o poder público pode elaborar vários estudos e projetos para subsidiar a escolha da(s) mais pertinente(s) aos objetivos do Plano Diretor e de acordo com os recursos orçamentários disponíveis. Uma vez escolhida a proposta, o Consórcio Imobiliário deve ser formalizado por um contrato entre a administração pública e a pessoa proprietária. A gestão do Consórcio Imobiliário inclui:

Para um exemplo recente de legislação de Consórcio Imobiliário, veja a Lei Municipal n.16.377, de 1º de fevereiro de 2016, município de São Paulo - SP

### Estudos e projetos para o(s) empreendimento(s)

Caso haja diversas pessoas proprietárias interessados no Consórcio Imobiliário, é importante haver subsídios técnicos para a escolha dos empreendimentos que melhor respondem às necessidades municipais, em nível condizente com a etapa preliminar do processo. Esses estudos serão realizados pelo setor, pela empresa pública ou pelo órgão designado pela administração municipal. Caso haja apenas uma proposta, o desenvolvimento do estudo/projeto é importante em nível inicial para validar a utilização de recursos e também as questões qualitativas do empreendimento e da seleção da demanda. Os demais projetos (após assinatura de contrato) seguirão as premissas municipais para execução de obras públicas.

### Contrato entre administração pública e pessoa ou empresa proprietária

Deve prever as condições para transferência do imóvel (em geral, por meio de troca ou permuta). Também estabelece condições e prazos para realização da obra, dado que o poder público assume a responsabilidade de promover a obrigação de parcelar, edificar ou dar utilização para um imóvel urbano que não cumpra com a função social, ficando obrigado a seguir o prazo estabelecido na lei que regula o PEUC. O não cumprimento deste prazo implica em improbidade administrativa para os agentes públicos. O contrato também deve ser preciso quanto à forma de pagamento à pessoa ou empresa proprietária mediante unidades imobiliárias. Esta dependerá da obrigação estabelecida: se for o parcelamento, deverá receber como pagamento os lotes urbanizados contendo infraestrutura; se for a utilização ou a edificação, deverá receber unidades edificadas. O valor das unidades imobiliárias a

serem entregues à pessoa proponente será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. Dessa forma, será preciso estabelecer o critério ou sistema de avaliação dos imóveis para efetivar os valores de contrapartida. Caso o pagamento das unidades imobiliárias seja acima do valor do imóvel antes da execução das obras necessárias para o cumprimento da obrigação, configura-se tanto lesão à ordem urbanística como lesão ao patrimônio público, cabendo respectivamente a promoção de ação civil pública e de ação popular. Por fim, deve apresentar a forma de utilização das unidades resultantes do empreendimento para atendimento da demanda habitacional de baixa renda. Podem ser especificados, por exemplo, mediante uso da concessão de direito real de uso ou de alienação de beneficiários.

### REFERÊNCIAS

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001), disponível online.

Fábio Custódio Costa, "Notas sobre o combate a imóveis vazios no Centro de São Paulo: constatações, possibilidades e utopias da reforma urbana", em Anais do XVII ENANPUR, São Paulo, v. 17, n. 1, 2017, disponível online.

## O QUE É?

A democratização dos processos decisórios e do controle social é fundamental para transformar o planejamento territorial municipal em ação coletiva, ou seja, em um instrumento social para concretização de demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade. Este processo é marcado por conflitos de interesse, e o papel do poder público municipal (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação. Assim, os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam aproximar-se da comunidade, estabelecendo um forte vínculo com a cidade real.

As Conferências de Política Urbana são grandes encontros, organizados periodicamente, que alcançam ampla participação popular. Nestes encontros são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte. São momentos decisivos da política urbana, nos quais são “pactuados” os consensos e acordos entre o poder público e diversos setores da sociedade.

Os debates, as consultas e as audiências públicas são apresentações e discussões, nas quais as análises e projetos de interesse público são expostos e debatidos, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade.

As consultas online têm sido cada vez mais incorporadas pelos municípios como meios de democratizar a gestão urbana. No entanto, é preciso considerar os limites de tais ferramentas, que frequentemente restringem o acesso de populações mais vulneráveis, de baixa renda, idosas e/ou com baixa escolaridade, entre outras. Por vezes estes grupos possuem menos acesso à internet ou mesmo dificuldades de compreensão da linguagem dos documentos online, entre outros limitadores, e, portanto, os meios digitais de participação não devem substituir as apresentações públicas, inclusive diretamente nos territórios onde estes grupos residem.

## PARA QUE SERVE?

Todos estes instrumentos possuem como objetivos comuns:

- ▶ Estabelecer diálogos e negociações mais diretas entre atores interessados nos processos de desenvolvimento e políticas urbanas, permitindo a criação de pactos na sociedade civil e entre esta e o poder público.
- ▶ Democratizar a gestão municipal por meio da criação de instâncias de consulta e de informação, além de diálogo, conflito, proposições e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades.

### Estratégias relacionadas

<b>E54</b>	Garantir a participação social na implementação de projetos de impacto, bem como nas ações de mitigação e em contrapartidas sobre impactos ambientais previstos.
<b>E98</b>	Fortalecer as instâncias de participação popular com a ampliação de seu papel propulsivo e deliberativo na política urbano-ambiental municipal.
<b>E100</b>	Criar um sistema integrado de gestão democrática municipal que determine o papel e a responsabilidade de cada instância, órgão e etapa de participação popular, bem como as formas de interação entre cada um deles.
<b>E101</b>	Criar e/ou ampliar os mecanismos de debate público sobre a política urbano-ambiental para aumentar a mobilização coletiva e capacitar a população para que possa atuar de forma propulsiva e com iniciativas próprias.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- ▶ **Processo participativo de elaboração do Plano Diretor:** o processo participativo de elaboração do Plano Diretor é um importante ponto de partida para compreender as formas de participação possíveis e desejáveis para a democratização da gestão urbana municipal.
- ▶ **Levantamento dos órgãos colegiados e das instâncias de participação existentes:** verificar se há e quais são os conselhos instituídos no município, se foram nomeados, se estão em funcionamento e quais são suas principais atribuições e dificuldades. Também é interessante verificar se foram realizadas conferências municipais e quais foram seu formato e suas principais resoluções ou expectativas. Compreender como se dá (ou não) a parti-

cipação popular no município é um dos meios para identificar os processos bem avaliados, os que requerem alterações/complementações e as formas possíveis de articulação.

### **CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]**

É altamente recomendável que os instrumentos de gestão democrática de desenvolvimento urbano sejam regulamentados no Plano Diretor, para que sejam autoaplicáveis. No entanto, não são conteúdos obrigatórios do Plano Diretor, e sua instância de regulamentação varia. Alguns podem ser ou estar aprovados por meio de lei específica na Câmara Municipal, enquanto outros podem ser ou estar instituídos por meio de decretos do Executivo.

#### **Conferências da política urbana**

As conferências de política urbana podem estar previstas nas leis de política urbana do município – Lei Orgânica, Plano Diretor, lei de criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – ou podem ser feitas sem previsão em lei, mas devem ser aprovadas antecipadamente por meio de decretos, por exemplo. A Conferência deve ter um regimento interno claro, com definição precisa da pauta, daquilo que será discutido e deliberado, e da forma de eleição de delegados e votantes. Normalmente, as conferências são importantes para estabelecer grandes marcos de política urbana, como a formulação de Planos Diretores, sua revisão (que deve ser precedida pela avaliação) e os debates de natureza intersetorial. Na regulamentação da conferência devem ser previstos no mínimo:

- ▶ Competências e matérias de deliberação
- ▶ Critérios e procedimento para escolha dos delegados
- ▶ Forma de organização e de funcionamento da conferência
- ▶ Previsão de colegiado responsável pela organização da conferência

#### **Debates e audiências públicas**

Debates e audiências, que tratam de temas específicos, devem ser convocados com antecedência e divulgados amplamente para que a participação não seja restrita a poucos envolvidos. Devem sempre contemplar a possibilidade do contraditório, ou seja, a posição das diferentes partes envolvidas no tema a ser decidido, com garantia de espaço equivalente para expressar sua opinião. A falta de previsão legal da obrigatoriedade da audiência pública no processo administrativo de tomada de decisão sobre assuntos de interesse geral ou setorial não exclui o direito de associações de pessoas moradoras, organizações não governamentais, associações de classe, sindicatos, movimentos e organizações populares solicitarem a realização de audiência pública.

### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

O principal requisito para a gestão cotidiana destes instrumentos é a disposição do Executivo e do Legislativo em investir num processo de participação real – e não simulada – nas definições da política urbana. Para tanto, o investimento fundamental deve visar processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições.

#### **Processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações**

Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Esta necessidade de uma linguagem própria aos mecanismos de participação e que reflete o repertório da população não anula um trabalho fundamental: o de capacitar a população para entender uma gama mais ampla de linguagens. É importante que eles conheçam termos como orçamento ou regulação urbanística, como são aplicados na prática, bem como se dá o funcionamento da Câmara e outros órgãos de controle. Esse conhecimento colabora também para o aumento do poder da população.

Não podemos ignorar a enorme assimetria existente em nossa sociedade no que se refere ao acesso a informações, e, portanto, um dos grandes desafios é justamente o aspecto educativo dos processos participativos.

### **REFERÊNCIAS**

Raquel Rolnik (coord.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001), disponível online.

Débora Menegat (coord.), Temas imprescindíveis para a revisão dos Planos Diretores (Porto Alegre: Ministério Públiso do Rio Grande do Sul), disponível online.

**INSTRUMENTO** 13 Direito de Preempção

Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), arts. 25 a 27

**O QUE É?**

O **Direito de Preempção** é um instituto jurídico que confere a uma pessoa física ou jurídica a preferência de compra de determinado imóvel urbano quando a pessoa responsável pela propriedade o coloca à venda. No caso previsto pelo Estatuto da Cidade, trata-se da preferência de compra por parte do poder público. O poder público deve definir uma área ou terreno sobre a qual incide esse direito, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos públicos ou comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Esses objetivos são bastante claros. Entretanto, o Estatuto da Cidade inclui a finalidade de “ordenamento e direcionamento da expansão urbana”, objetivo bastante genérico e impreciso.

**PARA QUE SERVE?**

- ▶ O objetivo do Direito de Preempção é facilitar a aquisição de imóveis, por parte do poder público, para a realização de projetos específicos de interesse público, evitando gastos maiores com desapropriações, uma vez que o imóvel deve ser oferecido pelo valor de mercado.
- ▶ Constituir um sistema de informações públicas sobre as vendas de imóveis em um perímetro urbano estabelecido pelo município em razão do interesse público ou social.
- ▶ Constituir um banco de áreas públicas.
- ▶ Monitorar e potencialmente incidir no controle de preços dos terrenos, em especial em áreas urbanas cujo preço dos imóveis seja elevado devido à existência de especulação imobiliária.

**Estratégias relacionadas**

E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E05	Reservar terra para produção de habitação de interesse social (HIS).
E17	Constituir banco de terras públicas.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E59	Garantir a implementação do equipamento de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E65	Viabilizar a aquisição de terrenos estratégicos para conversão em áreas verdes.
E72	Estruturar uma política de gestão de resíduos sólidos vinculada à política de desenvolvimento urbano e com articulação regional para construção e gestão de aterro sanitário, centrais de compostagem ou reciclagem e demais equipamentos que componham o sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
E73	Sanar ou mitigar situações de risco, alagamento e inundações.
E80	Promover ampliação da rede de distribuição dos alimentos produzidos no município ou na região.
E83	Viabilizar a aquisição de imóveis para a construção de equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento urbano e social do município.
E86	Garantir a implementação de equipamentos turísticos culturais (equipamentos-âncora) de forma articulada ao patrimônio cultural e ao desenvolvimento urbano.
E102	Direcionar e condicionar a implementação de novos loteamentos e condomínios de forma articulada à política de desenvolvimento urbano.

**COMO IMPLEMENTAR****COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO**  
[dados, informações e análises]

- ▶ **Análise dos mapeamentos e demarcações de instrumentos relacionados aos objetivos do Direito de Preempção para identificação de áreas de interesse:** por exemplo, se o objetivo da utilização do Direito de Preempção no município é viabilizar projetos de regularização fundiária e/ou programas habitacionais de interesse social e/ou reserva fundiária, é importante ver se há terrenos de propriedade privada nos quais foram demarcadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Se o objetivo for a implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental, é importante ser compatível com os mapeamentos e as propostas dos Sistemas de Estruturação Urbana. No caso da implantação de infraestruturas ou sistemas de controle de riscos climáticos e de eventos extremos, é importante avaliar as áreas de riscos delimitadas e regiões importantes para a implementação das infraestruturas. Se o objetivo for o ordenamento e direcionamento da expansão urbana, é importante ver os terrenos relacionados às diretrizes do Macrozoneamento e dos eventuais Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU).

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que o Direito de Preempção seja regulamentado no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode, portanto, ser regulamentado por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regulamentar o Direito de Preempção, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Critérios e objetivos de interesse público e/ou social para aplicação do instrumento:** de acordo com as previsões do Estatuto da Cidade (projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental, ordenamento e direcionamento da expansão urbana).
- ▶ **Delimitação das áreas de incidência do instrumento:** indicação das áreas urbanas que poderão ter imóveis passíveis de aplicação do Direito de Preempção. Essa indicação deve ser feita de acordo com os critérios e objetivos do Plano Diretor para a aplicação do instrumento, sendo que, para cada área em que incidirá o Direito de Preempção, deverão ser indicadas quais as finalidades de uso admissíveis.

O município pode delimitar todas as áreas urbanas onde incidirá o Direito de Preempção por meio de uma única lei (que pode ser o próprio Plano Diretor), não sendo necessário ter uma lei municipal para cada área urbana que será objeto de delimitação.

- ▶ **Prazos para exercício do Direito de Preempção:** o Plano Diretor (ou a lei que delimitar as áreas para incidência do instrumento) deve fixar o prazo de vigência para o exercício do Direito de Preempção, que não pode ser maior do que cinco anos, por determinação do Estatuto da Cidade. Como o Estatuto não define prazo mínimo, cabe ao Plano Diretor estabelecer-lo. Também é importante lembrar que o poder público municipal só pode renovar o prazo de vigência do Direito de Preempção após um ano do término do prazo de vigência estabelecido na lei ou Plano Diretor.

O Direito de Preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na lei municipal, independentemente do número de vendas do imóvel. O fato de o poder público municipal não adquirir o imóvel urbano em determinado processo de venda não impede que o Direito de Preempção seja exercido posteriormente numa futura alienação do imóvel pela nova pessoa proprietária. Enquanto não acabar o prazo inicial de vigência, este é obrigado a notificar ao poder público municipal a sua intenção de venda.

### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

O Direito de Preempção pode ser regulamentado no próprio Plano Diretor ou então por meio da aprovação de lei específica. Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior do Direito de Preempção.
- ▶ O Plano Diretor aponte os critérios e objetivos de interesse público e/ou social para aplicação do instrumento, de acordo com as previsões do Estatuto da Cidade.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

Importante lembrar que o recurso para compra do imóvel deve estar previsto nos instrumentos de planejamento orçamentário, Plano Pluriannual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Uma vez que a pessoa ou empresa proprietária tenha interesse em vender, o município deve ter o recurso disponível para efetivar a compra, caso contrário o direito de preferência não se concretiza.

De acordo com o Estatuto da Cidade, os procedimentos ligados ao Direito de Preempção, após sua regulamentação, são:

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

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

- § 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.
- § 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.
- § 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.
- § 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.
- § 6º Ocorrida a hipótese prevista no §5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Considerando esses procedimentos, os principais itens envolvidos na gestão relacionada ao Direito de Preempção são:

#### **Notificação da intenção de venda**

A alienação do imóvel entre particulares sem notificação ao poder público municipal (Executivo) acarreta a nulidade da venda. Na lei municipal, é preciso definir qual órgão competente da administração municipal deverá receber as notificações e manifestar o interesse pela aquisição do imóvel. A pessoa ou empresa proprietária deve anexar à notificação uma proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel. Nessa proposta, devem constar o preço, as condições de pagamento e o prazo de validade. No caso de não haver nenhuma proposta concreta de compra do imóvel, isso não isenta a pessoa proponente de apresentar uma proposta de venda do imóvel junto com a notificação. A proposta é o documento principal para o poder público municipal poder se manifestar. Em até trinta dias após o recebimento da notificação, o Executivo Municipal deve manifestar o seu interesse por escrito em comprar o imóvel. Não ocorrendo essa manifestação no prazo de trinta dias, fica autorizada a venda para terceiros.

#### **Publicidade da intenção de venda**

A publicidade da proposta de alienação do imóvel é um requisito obrigatório para o exercício do Direito de Preempção. O Executivo Muni-

cipal deve dar publicidade ao edital de aviso da notificação feita pela pessoa ou empresa proprietária do imóvel objeto da alienação, assim como à proposta para a aquisição do imóvel. Essa publicidade deve ser feita mediante a publicação do edital no órgão oficial de imprensa do município, bem como em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação. A publicidade do edital visa assegurar à comunidade o direito de, no prazo dos trinta dias, denunciar irregularidades no processo de alienação. A falta de publicidade do edital pelo poder público municipal também acarreta a nulidade da alienação.

#### **Necessidade de avaliação do imóvel**

Para o Executivo Municipal poder manifestar a concordância ou a discordância sobre o valor de venda, deve ser adotado o procedimento da avaliação do valor do imóvel, requisito necessário para que o poder público possa adquirir um imóvel, seja por licitação, seja pela desapropriação.

#### **Arbitragem**

Não foi estabelecido na lei qual deve ser o procedimento adequado quando ocorrer discordância entre o valor previsto na proposta de alienação apresentada pela pessoa ou empresa proprietária e o valor fixado pela avaliação do poder público municipal. Nesse caso, a lei municipal que regulamentar o Direito de Preempção pode adotar o instrumento da arbitragem extrajudicial. A arbitragem é um ato voluntário das partes, que escolhem uma pessoa para decidir sobre o valor da venda do imóvel. Tal pessoa exerce essa função como um juiz privado. Existem associações civis de arbitragem constituídas para desenvolver as funções de conciliação e mediação entre pessoas com interesses conflitantes. A Lei Federal n. 9.507/96 dispõe sobre a arbitragem.

#### **Necessidade de instrumento público de alienação do imóvel**

Caso o imóvel não tenha sido adquirido pelo poder público municipal e tenha sido vendido para qualquer outra pessoa pelo proprietário, este tem a obrigação de apresentar ao poder público, no prazo de trinta dias, uma cópia do instrumento público de alienação do imóvel. Esse prazo deve ser contado a partir da data de venda. A apresentação do instrumento público é necessária para verificar se a alienação foi feita de acordo com a proposta apresentada pelo proprietário na notificação e publicada por edital. Qualquer pessoa pode solicitar do poder público municipal uma cópia do instrumento público, para esse fim.

#### **REFERÊNCIAS**

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).

## Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei Federal n. 6.938/31); Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 001/86; Resolução CONAMA n. 237/97

### O QUE É?

O **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)** é uma das ferramentas de apoio ao processo de licenciamento ambiental na implantação de projetos e atividades com significativo impacto ambiental, como aqueles potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. Já o **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)** é um documento-síntese dos estudos realizados no EIA, elaborado em formato menos técnico para facilitar o acesso a suas informações. O EIA é um documento que possui algumas exigências de sigilo industrial, pois contém informações restritas sobre a empresa/atividade em questão, enquanto o RIMA é de acesso público e deve ser divulgado.

Os dois são vinculados e constituem um conjunto de estudos interdisciplinares, principalmente do solo, da água e do ar, na área de implantação de diversas atividades enquadradas como modificadoras do meio ambiente pela Resolução CONAMA n. 237/97. Já a Resolução CONAMA n. 001/86 indica que, para o licenciamento de tais atividades, o EIA/RIMA deve ser submetido à aprovação do órgão estadual competente (além do IBAMA, em caráter supletivo). Ou seja, determinados empreendimentos estarão sujeitos à elaboração do EIA/RIMA mesmo que a legislação municipal não aborde o tema, mas, de acordo com o Estatuto da Cidade, o EIA/RIMA é um dos instrumentos que podem ser mobilizados para atingir os objetivos da política urbana municipal. Portanto, caso o município possua procedimento de licenciamento ambiental, o EIA/RIMA pode ser incluído no Plano Diretor como instrumento para avaliação de atividades que o próprio município julgue impactantes.

Nos casos em que o empreendimento em área urbana seja objeto de licenciamento ambiental, recomenda-se a incorporação das dimensões do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ao EIA, produzindo um documento único, ampliado. Saiba mais sobre o [EIV](#).

O EIA oferece subsídios ao poder público para decidir sobre a concessão de licenças ou condicioná-las à implantação de medidas compensatórias e mitigadoras, enquanto o RIMA compila as principais informações para subsidiar a participação popular no processo decisório. O EIA/RIMA funciona como estudo de natureza técnica, ferramenta de mediação de conflitos e instrumento para implementar os objetivos das políticas urbana e ambiental municipal, simultaneamente. Por esse motivo, a elaboração do EIA/RIMA deve levar em conta as diretrizes e leituras técnicas ou sociais de vários outros instrumentos, como o Macrozoneamento, o Zoneamento, entre outros, além de poder ser exigida a elaboração de forma vinculada a outros instrumentos, como a Operação Urbana Consorciada (OUC). O instrumento pode avaliar potenciais atenuações ou agravamentos de riscos climáticos que o município já apresenta, além de realizar análise das emissões de GEE com objetivo de buscar medidas mitigadoras.

A elaboração do EIA/RIMA não é apenas para empreendimentos privados, ou seja, quando o município pretende implementar um grande empreendimento causador de impacto (ver Tema Grandes Empreendimentos), podendo ser necessária tanto para discussões em nível local (intersecretariais, com órgãos colegiados e com a sociedade civil) quanto para obtenção de licenças estaduais e nacionais.

### PARA QUE SERVE?

Os objetivos do EIA/RIMA são:

- ▶ Analisar as repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas e rurais e informá-las previamente à gestão municipal.
- ▶ Democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados no município, dando publicidade aos estudos e resultados compilados no RIMA como forma de subsídio a debates públicos, audiência ou outros procedimentos de participação popular.
- ▶ Identificar se há passivos ambientais nas áreas previstas para implantação de grandes empreendimentos.
- ▶ Avaliar os tipos de impactos social, econômico e ambiental gerados por grandes empreendimentos e estabelecer medidas de monitoramento e mitigação dos impactos indesejados.

Estratégias relacionadas	
E39	Viabilizar melhorias e adequações urbanas na implementação de empreendimentos de impacto.
E40	Garantir qualidade urbana e participação da vizinhança na avaliação e na implementação de empreendimentos de impacto.
E41	Identificar áreas de interesse e estimular a atividade industrial de forma articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E42	Identificar áreas de interesse e estimular o desenvolvimento de atividades produtivas vinculadas à pesquisa e à tecnologia de maneira articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E47	Estimular uso mais intensivo da terra já demarcada para uso rural.
E48	Controlar impactos ambientais e urbanos oriundos da atividade rural ou extrativista.
E54	Garantir a participação social na implementação de projetos de impacto, bem como nas ações de mitigação e em contrapartidas sobre impactos ambientais previstos.
E56	Controlar e mitigar impactos ambientais e urbanos decorrentes de grandes projetos, condicionando sua implementação ao atendimento das demandas social, ambiental, urbana e econômica identificadas.
E57	Garantir que a implementação e a operação de atividade extrativista ocorram de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E58	Garantir a implementação do complexo industrial de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E79	Garantir terras para a produção agrícola familiar, agroecológica e sustentável.
E84	Planejar mitigação e controle de possíveis impactos da instalação de equipamento de mobilidade e de transporte sobre o meio urbano ou seu entorno.
E90	Garantir qualidade na implementação e utilização de equipamentos e atividades relacionadas ao turismo de negócios e de eventos de forma integrada ao desenvolvimento urbano.
E95	Orientar e fomentar melhorias urbanas por meio de contrapartidas oriundas de empreendimentos de impacto.
E101	Criar e/ou ampliar os mecanismos de debate público sobre a política urbano-ambiental para aumentar a mobilização coletiva e capacitar a população, a fim de que esta possa atuar de forma propositiva e com iniciativas próprias.
E102	Direcionar e condicionar a implementação de novos loteamentos e condomínios de forma articulada à política de desenvolvimento urbano.
E105	Orientar e fomentar a transição energética no município com articulação regional e a adoção de medidas de eficiência energética em construções.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- **Avaliação de especificidades municipais em relação a regulações federais:** análise cruzada que compara as exigências e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/31) e as Resoluções CONAMA n. 001/86 e n. 237/97 com a estrutura administrativa municipal e as características sociais, urbanas e ambientais de seu território. Podem ser utilizadas para isso as leituras de caracterização do território, além dos instrumentos que lidam com análise e proposição de uso e ocupação do solo, como o Macrozoneamento, o Zoneamento e o Zoneamento Ambiental e o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE). De forma articulada ao licenciamento ambiental, pode identificar os principais fatores de emissões de gases de efeito estufa (GEE) com o objetivo de buscar medidas mitigadoras e avaliar potenciais atenuações ou agravamentos de riscos climáticos que o município já apresenta. Ver F14 licenciamento Ambiental. O objetivo é identificar especificidades locais tanto em relação à existência de atividades geradoras de impacto ambiental que devam ser avaliadas, licenciadas e/ou monitoradas pelo município quanto para avaliar a pertinência e viabilidade de prever a utilização do EIA/RIMA em nível municipal.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Mesmo que o município utilize o EIA/RIMA, sua regulamentação não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, quando elaborado, seguirá as exigências das Resoluções CONAMA n. 001/86 e n. 237/97, bem como as normativas municipais sobre o assunto. Como é um dos instrumentos a serem utilizados para atingir os objetivos municipais da política urbana e ambiental, pode ser previsto no Plano Diretor de forma articulada às características do município e às suas estratégias de desenvolvimento. Para tanto, é preciso que o Plano Diretor estabeleça a quais atividades se destina e qual o escopo básico de cada EIA/RIMA:

- **Caracterização do EIA/RIMA:** o que é o instrumento e qual seu objetivo perante as políticas urbana e ambiental do município; por exemplo, sua relação com os licenciamentos ambientais municipal, estadual e federal, bem como com estratégias específicas do Plano Diretor.

- ▶ **Atividades sujeitas à elaboração:** podem ser listadas pelo próprio Plano Diretor, seguir outras normativas previamente realizadas (como decretos, portarias ou resoluções) ou ainda prever que tal listagem seja organizada por determinado órgão, secretaria ou conselho municipal. Nesse caso, é interessante que o Plano Diretor indique prazos para que tais normativas sejam elaboradas.
- ▶ **Escopo básico do EIA:** adaptado do conteúdo previsto na Resolução CONAMA n. 001/86, em geral envolve (I) informações gerais, como identificação, localização e dados-síntese da atividade/empreendimento; (II) caracterização da ação proposta, desde o planejamento da implantação, operação e desativação da obra; (III) mapa com área de influência, considerando bacia(s) hidrográfica(s), para determinar o alcance do estudo de impacto a ser realizado; (IV) diagnóstico ambiental da área antes do empreendimento; (V) estudos sobre qualidade ambiental, indicando relações entre elementos biológicos, abióticos, antrópicos e ecossistemas do local; (VI) características do meio físico, dos ecossistemas e do meio socioeconômico; (VII) identificação, análise e previsão dos impactos ambientais positivos e negativos em cada fase do projeto, bem como nas alternativas do projeto; (VIII) caracterização das medidas que podem mitigar ou compensar os impactos negativos, bem como potencializar os impactos positivos, justificativa e descrição dos efeitos esperados; e (IX) programa de acompanhamento e monitoramento, indicando fatores e parâmetros a serem considerados.
- ▶ **Conteúdo mínimo a ser apresentado pelo RIMA:** adaptado do conteúdo previsto na Resolução CONAMA n. 001/86, envolve no mínimo: (I) objetivos e justificativas do projeto, relação com políticas setoriais, planos e programas municipais; (II) descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, com apresentação de diversos elementos técnicos e de impactos; (III) síntese dos resultados de diagnósticos ambientais para a área de influência do projeto; (IV) descrição dos impactos ambientais, tanto de implantação quanto de operação para o projeto e suas alternativas, incluindo informações metodológicas; (V) caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando situações de adoção do projeto, suas alternativas e sua não realização; (VI) efeito esperado para medidas mitigadoras e compensatórias; (VII) programa de acompanhamento e monitoramento de impactos; (VIII) conclusão e comentoário sobre a alternativa mais favorável; (IX) recomendações sobre linguagem, forma de apresentação, divulgação e acesso público.

Para saber mais sobre o licenciamento ambiental, consulte o Caderno de licenciamento ambiental, produzido pelo Ministério do Meio Ambiente!

## O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Para a utilização do EIA/RIMA no licenciamento ambiental municipal e/ou nas estratégias do Plano Diretor, não há obrigatoriedade de aprovação de lei específica. A regulamentação e os procedimentos inerentes a esse instrumento podem ser realizados por meio de decretos, portarias e resoluções, desde que não criem contradições com as regulações de nível federal e estadual nem com o fluxo de elaboração e análise dos processos de licenciamento no município. Recomenda-se que o Plano Diretor estabeleça a relação entre o EIA/RIMA e os objetivos da política urbana municipal, conforme descrito anteriormente. A regulamentação e os procedimentos específicos do EIA/RIMA a serem elaborados posteriormente podem contemplar:

- ▶ **Diretrizes adicionais para elaboração do estudo e do relatório:** caso haja particularidades municipais em relação a determinadas áreas, atividades ou públicos específicos.
- ▶ **Prazos do processo:** tanto para a conclusão do EIA/RIMA por parte do interessado quanto para sua análise por parte do poder público municipal, geralmente contado a partir do recebimento pelo órgão competente.
- ▶ **Fluxo e procedimentos administrativos:** indicação das etapas previstas em todo o processo administrativo referente ao EIA/RIMA (como emissão de diretrizes, recebimento, análises técnicas, pedido de informações adicionais, recusa e aprovação), apontando corpo técnico, Secretarias e Órgãos Colegiados responsáveis por cada fase. Na nova regulamentação, sejam respeitados os critérios para definição dos limites máximos de aproveitamento e das características de áreas de transição urbano-rural, mesmo que estes tenham sido estabelecidos mediante diretrizes gerais do Macrozoneamento.

## ESQUEMA DAS ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS



Fonte: Ministério do Meio Ambiente/ Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais, Caderno de licenciamento ambiental (Brasília: MMA, 2009).

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

Caso o EIA/RIMA faça parte do licenciamento ambiental municipal, os empreendimentos considerados de impacto local (apenas no município) o poder público municipal será responsável pela análise do EIA/RIMA e decisão sobre a viabilidade de se executar o empreendimento ou atividade de impacto. Normalmente o principal órgão envolvido é a secretaria ou departamento de meio ambiente, além de órgãos colegiados responsáveis, mas é importante envolver também o setor de urbanismo ou planejamento urbano, além de outros de acordo com as especificidades do projeto, por exemplo, saúde.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, no Caderno de licenciamento ambiental, boa parte dos empreendimentos tem sido licenciada por órgãos estaduais, já que os municípios, em sua maioria, "não estão preparados", não têm a "estrutura mínima necessária para realizar o licenciamento ambiental (profissionais legalmente habilitados e Conselhos de Meio Ambiente)". A experiência mostra que os processos nos órgãos estaduais de licenciamento, em grande parte, referem-se a "empreendimentos e atividades considerados de impacto local, que deveriam ser licenciados pelos Municípios".

Os procedimentos do EIA/RIMA estão inseridos no processo de licenciamento ambiental e devem seguir as normativas a ele referentes. De forma geral, podem ser compreendidos em um ciclo com três momentos:

### Apresentação do projeto

Envolve (I) consulta prévia: o poder público verifica se o empreendimento deve elaborar o EIA/RIMA e, em caso positivo, comunica a pessoa responsável pelo empreendimento; (II) protocolo e caracterização do empreendimento; (III) divulgação do empreendimento: para a população em geral e para o Conselho Municipal; e (IV) emissão do Termo de Referência (TR), uma solicitação formal do escopo do EIA/RIMA. É recomendável que o município elabore um modelo de TR para orientar a elaboração do EIA/RIMA adequado aos seus procedimentos administrativos e às suas exigências.

### Elaboração e análise do EIA/RIMA

Envolve (I) elaboração do EIA/RIMA pelo interessado: uma equipe técnica multidisciplinar elabora o EIA/RIMA e o apresenta à administração pública; (II) a prefeitura disponibiliza o RIMA para análise técnica e consulta popular; (III) a prefeitura promove uma discussão pública com a população em audiência ou faz uso de outro instrumento da gestão participativa; (IV) a prefeitura promove a análise e a apro-

vação do EIA/RIMA pelos órgãos competentes, inclusive os conselhos gestores; e (V) o poder público e o interessado pactuam medidas condicionantes para a aprovação do empreendimento. É importante considerar que pode haver exigências e medidas por parte de órgãos estaduais e federais, de acordo com o tipo de empreendimento e impacto ambiental.

### Monitoramento

O monitoramento do processo de licenciamento ambiental tem por objetivo manter o controle permanente, a partir do momento em que se inicia a instalação do empreendimento licenciado. As atividades de acompanhamento e monitoramento dos impactos ocorrem em dois níveis, sendo um o do da pessoa empreendedora responsável pela proposição e execução do programa de acompanhamento e monitoramento de impactos decorrentes da implantação do empreendimento ou atividade (apresentado ao longo do processo de licenciamento ambiental para subsidiar a obtenção das licenças ambientais). O outro nível é o do órgão ambiental licenciador, que acompanha o programa proposto avaliando e fiscalizando o seu cumprimento. Em geral, os procedimentos principais de acompanhamento e monitoramento ambientais são o recebimento e a análise dos relatórios de monitoramento ambiental elaborados pela pessoa proponente, bem como a realização de vistorias ao empreendimento ou à atividade, com a elaboração de relatórios e pareceres técnicos.

### REFERÊNCIAS

Benny Schvarsberg, Giselle C. Martins, Carolina B. Cavalcanti (orgs.), Ministério das Cidades, Estudo de Impacto de Vizinhança (Brasília: Universidade de Brasília, 2016, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 4).

Brasil. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. -- 2.ed. -- Brasília : TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

Ministério do Meio Ambiente/ Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais, Caderno de licenciamento ambiental (Brasília: MMA, 2009).

## O QUE É?

O **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)** é um instrumento de gestão complementar ao regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo que possibilita a avaliação das consequências da instalação de empreendimentos e atividades de **grande impacto**, privadas ou públicas, em áreas urbanas. Analisa a influência de tais empreendimentos em sua **vizinhança**, garantindo a possibilidade de minimizar os impactos indesejados e favorecer impactos positivos para a coletividade. Por esse motivo, é recomendável que seja elaborado antes da aprovação, da autorização de construção e do licenciamento. Saiba mais no tema [Grandes Empreendimentos](#).

Toda atividade gera algum **IMPACTO**, que pode ter naturezas diversas: social, econômica, ambiental, urbanística etc. O EIV deve considerar impactos que afetam a qualidade de vida da população urbana gerando incomodidade significativa. Portanto, cabe ao município definir, conforme sua realidade local e sua dinâmica urbana, quais empreendimentos ou atividades podem causar impactos relevantes. Sobre a relação entre incomodidade, uso e ocupação das áreas urbanas, veja [Zoneamento](#).

O conceito de **VIZINHANÇA** pode ser entendido como o conjunto de pessoas, edificações e atividades em uma mesma base territorial e que pode ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos. O conceito é flexível: para um imóvel, a vizinhança é representada pelos vizinhos imediatos; para o transporte urbano, a vizinhança são as comunidades por onde esse transporte vai transitar; para o abastecimento de água, pode ser toda a bacia hidrográfica envolvida.

Em casos excepcionais, o EIV pode ser elaborado após o empreendimento ser parcial ou integralmente implementado. Nesses casos, o instrumento possuirá caráter de avaliação pós-ocupação e deverá incorporar medidas mitigadoras para os impactos identificados.

O EIV deve funcionar como ferramenta de apoio ao processo de licenciamento urbanístico (aprovação de projetos), oferecendo subsídios ao poder público para decidir sobre a concessão da licença ou para condicionar-a à implantação de medidas compensatórias. Funciona como estudo de natureza técnica, instrumento de mediação de conflitos e instrumento para implementar os objetivos da política urbana municipal, simultaneamente. Por esse motivo, o EIV pode ser articulado a vários outros instrumentos, como o [Macrozoneamento](#), o [Zoneamento](#), a [Operação Urbana Consorciada \(OUC\)](#) e o [Estudo de Impacto Ambiental \(EIA\)](#).

Nos casos em que o empreendimento em área urbana seja objeto de licenciamento ambiental, recomenda-se a incorporação das dimensões do EIV ao EIA, produzindo-se um documento único, ampliado. Saiba mais sobre o [EIA](#).

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos do EIV são:

- ▶ Democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os empreendimentos permanentes ou efêmeros que possam impactar de sobremaneira o cotidiano de uma localidade da cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos seus impactos.
- ▶ Analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas.
- ▶ Evitar desequilíbrios no crescimento das cidades.
- ▶ Garantir condições mínimas de qualidade urbana.
- ▶ Zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos.

Estratégias relacionadas	
E26	Promover a transformação e/ou ocupação de áreas urbanas degradadas e/ou subutilizadas.
E37	Adequar parâmetros de incomodidade para garantir a compatibilidade entre usos residenciais e não residenciais.
E39	Viabilizar melhorias e adequações urbanas na implementação de empreendimentos de impacto.
E40	Garantir qualidade urbana e participação da vizinhança na avaliação e na implementação de empreendimentos de impacto.
E41	Identificar áreas de interesse e estimular a atividade industrial de forma articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E42	Identificar áreas de interesse e estimular o desenvolvimento de atividades produtivas vinculadas à pesquisa e à tecnologia de maneira articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E48	Controlar impactos ambientais e urbanos oriundos da atividade rural ou extrativista.
E54	Garantir a participação social na implementação de projetos de impacto, bem como nas ações de mitigação e em contrapartidas sobre impactos ambientais previstos.
E56	Controlar e mitigar impactos ambientais e urbanos decorrentes de grandes projetos, condicionando sua implementação ao atendimento das demandas social, ambiental, urbana e econômica identificadas.
E58	Garantir a implementação do complexo industrial de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E77	Prever localização do equipamento de impacto na mobilidade de maneira articulada à dinâmica dos deslocamentos, de adensamento e de desenvolvimento urbano, com atenção para a mitigação e o controle dos impactos decorrentes dessa implantação.
E84	Planejar mitigação e controle de possíveis impactos da instalação de equipamento de mobilidade e de transporte sobre o meio urbano ou seu entorno.
E86	Garantir a implementação de equipamentos turísticos culturais (equipamentos-âncora) de forma articulada ao patrimônio cultural e ao desenvolvimento urbano.
E88	Estímulo à diversificação de atividades turísticas complementares.
E90	Garantir qualidade na implementação e utilização de equipamentos e atividades relacionadas ao turismo de negócios e de eventos de forma integrada ao desenvolvimento urbano.
E95	Orientar e fomentar melhorias urbanas por meio de contrapartidas oriundas de empreendimentos de impacto.
E97	Viabilizar parceria entre a iniciativa privada e o poder público para implementação de projetos específicos.
E101	Criar e/ou ampliar os mecanismos de debate público sobre a política urbano-ambiental para aumentar a mobilização coletiva e capacitar a população, a fim de que esta possa atuar de forma propositiva e com iniciativas próprias.
E102	Direcionar e condicionar a implementação de novos loteamentos e condomínios de forma articulada à política de desenvolvimento urbano.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- **Avaliação de especificidades municipais para checar a viabilidade de utilização do EIV:** análise das características sociais e urbanas do município, utilizando para tal as leituras de sistemas de equipamentos públicos, além dos instrumentos que lidam com análise e proposição de uso e ocupação do solo, como o Macrozonamento e o Zoneamento, considerando a relevância de investigar os tipos e significados dos impactos e das incomodidades existentes. Os recursos (técnicos, financeiros e humanos) da estrutura institucional municipal também devem ser levados em conta.
- **Identificar atividades potencialmente geradoras de impacto:** considerando as especificidades locais em relação à existência de atividades geradoras de impacto que devam ser avaliadas, licenciadas e/ou monitoradas pelo município.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que o EIV seja regulamentado no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode ser regulamentado por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regulamentar o EIV, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- **Tipos de impacto que serão analisados:** no mínimo (I) adensamento populacional; (II) equipamentos urbanos e comunitários; (III) uso e ocupação do solo; (IV) valorização imobiliária; (V) geração de tráfego e demanda por transporte público; (VI) ventilação e iluminação; (VII) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Outros itens também podem ser incluídos a critério do município, como, por exemplo, a identificação dos riscos climáticos, ou riscos antrópicos na área de influência do empreendimento, bem como a análise de emissões de GEE para proposição de ações mitigadoras.
- **Empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV:** determinar a regra para a incidência do EIV, que pode ser apresentada também por meio de quadro, tabela ou mapa relacionando portes e tipos de empreendimentos de impacto à localização no município. A regra de incidência deve ser precisa, pois casos omissos poderão ser objeto de consulta ao órgão municipal de planejamento e gestão territorial que analisará a necessidade do EIV. As atividades e

os empreendimentos considerados impactantes também podem ter caráter temporário, provisório, por período determinado ou não, como feiras, eventos esportivos e culturais. Quanto aos de caráter permanente, sugere-se a elaboração de EIV para:

- a. Empreendimentos geradores de fluxos significativos de pessoas e veículos: estações rodoviárias, hipermercados, centros de compras e lazer, hospitais, loteamentos, estádios, indústrias de médio e grande porte, garagens de ônibus, feiras de exposições comerciais, tecnológicas e agropecuárias.
- b. Atividades desenvolvidas causadoras de poluição visual, sonora ou com possíveis emanações químicas e radioativas.
- c. Empreendimentos e atividades de grande e médio porte em – ou próximos a – áreas sensíveis, como sítios históricos e locais de interesse ambiental.
- d. Linhas e torres de alta tensão, transformadores, torres e estações de telefonia celular e rádio.
- e. Sistemas de tratamento de esgoto, aterros sanitários, estações de abastecimento de água.

- ▶ **Critérios para a definição da área de influência:** parâmetros para definir o que é considerado como vizinhança em cada tipo de empreendimento.
- ▶ **Critérios para a proposição de medidas, equipamentos ou procedimentos:** podem ser de natureza preventiva, corretiva ou compensatória e são usados para mitigar impactos negativos em cada fase do empreendimento.
- ▶ **Competências dos agentes envolvidos na elaboração e análise do EIV:** prefeitura municipal, conselho municipal de desenvolvimento urbano, ou similar, e requerentes.
- ▶ **Formas e instrumentos para controle social e participação da sociedade civil:** os documentos do EIV ficam disponíveis para consulta popular, pois a população deve integrar os processos referentes à sua análise e à sua aprovação; assim, para resumir os resultados e facilitar a consulta, poderá ser elaborado, caso a legislação municipal exija, um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV).

O município pode complementar a norma principal com a edição de decreto municipal e portarias. O decreto pode regulamentar o procedimento operacional de aplicação do EIV, esclarecendo pontos como arranjo institucional e fluxos de tramitação, procedimentos e prazos para análise e solicitação de diretrizes para elaboração do instrumento e formas de monitoramento das medidas mitigadoras exigidas. Para aumentar a transparência, pode-se apresentar o fluxo operacional do processo de aprovação e licenciamento do empreendimento em que é exigível o EIV. As portarias podem orientar equipes técnicas municipais sobre metodologias de análise do EIV, definição de itens que serão incluídos no Termo de Referência (TR) e demais aspectos técnicos.

## O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Apesar de não ser obrigatória, uma lei específica pode regulamentar o EIV. Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor para que seja autoaplicável, mas, caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor apresente os critérios para aplicação do EIV.
- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior do EIV.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições nem entre os objetivos da aplicação do EIV e os parâmetros de controle do uso e ocupação do solo nem entre o fluxo de elaboração/análise e o processo de licenciamento municipal.

QUADRO RESUMO DOS CONTEÚDOS DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

PLANO DIRETOR	LEI ESPECÍFICA	DECRETO	PORTRARIA
<p>Critérios para a aplicação do EIV*: empreendimentos ou atividades sujeitas a EIV (tipo, porte e localização);**</p> <p>Critérios para definição da área de influência**</p> <p>Critérios para definição do conteúdo do EIV de acordo com empreendimento/atividade;**</p>	<p>Critérios para a aplicação do EIV: empreendimentos ou atividades sujeitas a EIV (tipo, porte e localização);**</p> <p>Critérios para definição da área de influência**</p> <p>Critérios para definição do conteúdo do EIV de acordo com empreendimento/atividade;**</p> <p>EIV no processo de licenciamento;</p> <p>Critérios para a definição de medidas mitigadoras;</p> <p>Sistema de participação e controle social.</p>	<p>Definição de impacto de vizinhança</p> <p>Critérios para a aplicação do EIV: empreendimentos ou atividades sujeitas a EIV (tipo, porte e localização);**</p> <p>Critérios para definição da área de influência**</p> <p>Critérios para definição da área de influência**</p> <p>Critérios do EIV de acordo com empreendimento/atividade;**</p> <p>Prazo para cumprimento das obrigações;</p> <p>Competências e atribuições.</p>	<p>Quadro para apoio à definição do conteúdo do EIV relacionado a localização/atividade/empreendimento;</p> <p>Metodologia para a definição de medidas mitigadoras;</p> <p>Metodologia para a definição da área de influência;</p> <p>Equipe técnica exigida para elaboração dos estudos EIV.</p>

(\*) Conteúdo recomendado - Resolução nº 34 do ConCidades / (\*\*) Conteúdo que pode estar no Plano Diretor e/ou em lei específica

A regulamentação municipal deve deixar legível o escopo básico de cada EIV, que deve incluir:

- i. Caracterização do empreendimento:** identificação, localização, objetivos e justificativas do empreendimento proposto.
- ii. Caracterização da vizinhança:** definição e diagnóstico da área de influência do empreendimento antes da sua implantação.
- iii. Caracterização dos impactos:** identificação e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes da instalação do empreendimento, considerando a análise de: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Pode-se também incluir análises dos impactos advindos da mudança do clima, bem como de emissão de GEE.
- iv. Caracterização das medidas mitigadoras:** proposição de soluções e medidas mitigadoras ou compensatórias quanto aos impactos negativos, bem como potencializadoras dos impactos positivos, com justificativa e descrição dos efeitos esperados.



©Isadora Marchi de Almeida

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O poder público municipal é responsável pela análise do EIV e pela decisão sobre a viabilidade de se executar o empreendimento ou atividade de impacto. Normalmente, o principal órgão envolvido é a secretaria ou departamento de urbanismo ou planejamento urbano, mas pode haver envolvimento de outros setores. A tramitação do EIV se vincula aos processos de solicitação de licenciamento e aprovação de construção, ampliação e funcionamento de atividade ou empreendimento junto ao poder público, logo, deve estar de acordo com os procedimentos da legislação municipal sobre o assunto. O município deve determinar como se dará sua aprovação e designar a qual(is) órgão(s) o EIV deve ser submetido. Também deve estabelecer quais serão a sanção e a responsabilização dos autores para casos de incorreções graves no estudo ou descumprimento das medidas determinadas. O roteiro de fluxos deve incluir, além de etapas e prazos, a estrutura de coordenação do processo de análise e aprovação do EIV, que deve ser simplificada e compatível com a **capacidade de gestão** municipal, para não engessar os processos de aprovação.

O processo de implementação do EIV não é tão simples e demanda recursos materiais e humanos compatíveis, o que nem sempre é tarefa fácil para pequenos municípios. Para conhecer um exemplo de aplicação simplificada do EIV, ou seja, mais adequada a municípios de pequeno porte, veja o Caderno Técnico Estudo de Impacto sobre Vizinhança, elaborado pelo Ministério das Cidades.

Os procedimentos de análise e aprovação do EIV costumam ser:

- i. Verificação da compatibilidade do uso com a lei de zoneamento municipal.**
- ii. Entrada da solicitação de análise.**
- iii. Exigências de documentação.**
- iv. Emissão de TR.**
- v. Análise técnica.**
- vi. Audiências e procedimentos de participação da comunidade.**
- vii. Reprovação, aprovação integral ou parcial, com estabelecimento de condicionantes e contrapartidas.**
- viii. Notificação de medidas preventivas, mitigatórias, compensatórias e/ou potencializadoras com prazos e carta de aceite e compromisso.**
- ix. Monitoramento e avaliação da implantação das medidas.**
- x. Aprovação final, emissão da licença (ou certidão) e do Certificado de Quitação do ISS (Habite-se).**



Esses procedimentos para implementação do EIV podem ser compreendidos em um ciclo com três momentos:

### Apresentação do projeto

Envolve (I) consulta prévia: poder público verifica se empreendimento deve elaborar EIV e, em caso positivo, comunica a pessoa responsável pelo empreendimento; (II) protocolo e caracterização do empreendimento: formulário para ser preenchido com informações cadastrais do terreno, projetos ou memoriais, ainda que preliminares, e recolhimento de taxa correspondente à análise do EIV; (III) divulgação do empreendimento: para a população em geral e para o conselho municipal; e (IV) emissão de TR: solicitação formal de informações gerais do empreendimento, caracterização do empreendimento, da vizinhança e dos impactos previstos, solicitação do tipo de medidas mitigadoras esperadas. É recomendável que o município elabore um modelo de TR para orientar a elaboração de EIV.

### Elaboração e análise do EIV

Envolve (I) elaboração do EIV com base no TR emitido pelo município: a pessoa empreendedora / equipe técnica elabora o EIV e o apresenta à administração pública; (II) prefeitura disponibiliza os estudos para análise técnica e consulta popular; (III) prefeitura promove discussão pública com a população em audiência ou outro instrumento da gestão participativa; (IV) prefeitura promove a análise e aprovação do EIV pelos órgãos competentes; e (V) o poder público e a pessoa interessada pactuam medidas condicionantes para a aprovação do empreendimento.

### Monitoramento

Para expedir o Habite-se, todas as medidas determinadas no EIV já deverão ter sido implantadas. Para tanto, geralmente se estabelece um cronograma de execução que é formalizado com a assinatura do Termo de Compromisso entre as partes interessadas. O monitoramento envolve (I) implantação das medidas condicionantes pelo empreendedor; (II) avaliação do cumprimento das medidas estabelecidas: atestada por meio de vistoria realizada pelo órgão municipal responsável, com resultado consolidado em relatório de acompanhamento do EIV; e (III) aprovação final do empreendimento e emissão das licenças e autorizações para seu funcionamento.



### REFERÊNCIAS

Benny Schvarsberg, Giselle C. Martins, Carolina B. Cavalcanti (orgs.), Ministério das Cidades, *Estudo de Impacto de Vizinhança* (Brasília: Universidade de Brasília, 2016, *Colação Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*, v. 4).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

## O QUE É?

A **Operação Urbana Consorciada (OUC)** é um dos instrumentos de gestão da valorização imobiliária que rege a elaboração e implementação de projetos urbanos desenvolvidos de modo consorciado, isto é, combinando expectativas e objetivos do poder público, de agentes do mercado e da sociedade civil. Refere-se a intervenções planejadas em trechos do território urbano e define formas de viabilizá-las considerando alguns requisitos mínimos. O princípio fundamental de uma OUC é a articulação de intervenções e medidas, isto é, o planejamento combinado de obras e regulação urbanística com interesses da iniciativa privada para viabilizar a implementação de um projeto urbano de interesse público. A fim de atingir os objetivos identificados no plano da OUC, o instrumento pode prever, entre outros pontos:

- i. a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- ii. a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- iii. a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas." (art. 32, parágrafo 2º, Estatuto das Cidades)

### GESTÃO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A Gestão Social da Valorização da Terra trata da necessidade de redistribuir parte da valorização fundiária para o conjunto da sociedade, com vista a redução das desigualdades socioterritoriais.

A proposição e a implementação de uma intervenção urbana nos moldes de uma OUC implicam custos, na medida em que se prevê a realização de obras públicas, construção de equipamentos, entre outros, que gerem valorização imobiliária dos imóveis inseridos na área de influência da OUC, em função das melhorias realizadas. Por esse motivo, a valorização gerada pela intervenção deve ser utilizada como fonte de recursos para sua implementação. Enquanto os recursos obtidos por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) vão para um fundo municipal e podem ser aplicados em todo o território municipal, os recursos obtidos por meio da OUC devem ser aplicados exclusivamente no programa de intervenções definido pela OUC dentro de seu perímetro.

### CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO (CEPAC)

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 34, aponta a possibilidade de a lei específica da OUC prever que o município emita certificados de potencial adicional de construção a serem alienados em leilão ou utilizados no pagamento de obras da operação. A ideia é que a emissão desses títulos públicos possibilite transparência na definição das contrapartidas e antecipação de recursos para investimento na OUC. Ainda assim, a utilização de CEPAC não é obrigatória, sendo permitidas outras formas de contrapartida.

A Instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) n. 401/03 trouxe bases legais para operacionalização de CEPAC como valor imobiliário. Trata-se de uma regulamentação razoavelmente extensa, que trata de aspectos relacionados ao funcionamento do mercado financeiro e também de aspectos específicos da regulamentação e gestão da OUC. Na prática, além de regular as transações de CEPAC, a observância das regras definidas pela CVM também estabelece uma espécie de monitoramento da OUC, tanto pelos relatórios periódicos obrigatórios quanto pelas normas que vinculam o uso dos recursos às distribuições de CEPAC.

O formato de OUC mais conhecido, isto é, aquele que prevê o adensamento de determinadas áreas e utiliza os CEPAC como meio para pagamento da contrapartida por potencial construtivo, depende da ocorrência de pelo menos três condições simultâneas: (I) demanda por potencial construtivo adicional, (II) cultura de se construir e morar em edifícios altos, e (III) um mercado imobiliário relativamente descentralizado, capaz de promover competitividade nos leilões de CEPAC. Também é necessário observar se o município dispõe dos recursos técnicos e humanos necessários à implementação de uma OUC, ou seja, de equipe capacitada para planejar e gerir. Tais condições, em geral, estão presentes apenas em cidades de grande porte.

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos das OUCs são:

- ▶ Viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada.
- ▶ Promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, simultaneamente.

### Estratégias relacionadas

E19	Promover a transformação e/ou ocupação de áreas aptas à urbanização em parceria com a iniciativa privada.
E26	Promover a transformação e/ou ocupação de áreas urbanas degradadas e/ou subutilizadas.
E44	Dinamizar ou criar centralidades de bairro de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local, fortalecendo comércios e usos populares existentes, e promovendo um melhor aproveitamento do solo.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E71	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
E97	Viabilizar parceria entre a iniciativa privada e o poder público para implementação de projetos específicos.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- ▶ **Identificação e delimitação da(s) área(s)** em que se pretende realizar transformações estruturais no território. Importante lembrar que a OUC é localizada e trata de uma escala intermediária de atuação, sendo necessário identificar as melhorias propostas nos três objetivos (simultâneos) que motivam a instituição de uma OUC:
  - ▶ Transformações urbanísticas estruturais.
  - ▶ Melhorias sociais.
  - ▶ Valorização ambiental.
- ▶ São essas melhorias que subsidiarão as diretrizes que deverão ser apontadas na Lei do Plano Diretor e que, posteriormente, serão detalhadas na lei específica.

- ▶ **Caracterização básica do mercado imobiliário.** Ao utilizar a OUC em determinada área, haverá estímulos, incentivos, parâmetros e obrigações específicos para a produção imobiliária. Em compensação, em outras partes da cidade, poderá ser necessário também restringir ou controlar a atividade imobiliária para atrair o mercado imobiliário para a área de interesse da OUC. Compreender o consumo de m<sup>2</sup> em novos empreendimentos no município, a que tipologia e mercado se destina, sua localização, dentre outros aspectos, é fundamental para compreender a dinâmica imobiliária e pensar uma estratégia de indução ao desenvolvimento urbano, bem como avaliar se a OUC é efetivamente o instrumento mais adequado ao município.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

A instituição de uma OUC depende da aprovação de lei específica. Contudo, o primeiro requisito para sua regulamentação é sua compatibilidade com o Plano Diretor. A visão integral da cidade deve indicar a pertinência de uma intervenção pontual, mas essa indicação pode ser mais ou menos detalhada, conforme o caso. Por exemplo, é possível que o Plano Diretor demarque perímetros de OUC a ser desenvolvidas e estabeleça diretrizes para elas. Outra possibilidade é que o Plano Diretor indique a região na qual poderá ser proposta uma Operação Urbana Consorciada, cujos perímetro e diretrizes serão definidos por estudos específicos, a serem desenvolvidos posteriormente. Apesar de não ser um requerimento obrigatório, recomenda-se que o Plano Diretor avance na definição de diretrizes para a adoção de OUCs no município, no sentido de garantir a coerência entre as diretrizes gerais de ordenamento territorial, na escala da cidade, e os projetos específicos de transformação urbana, na escala do bairro ou região.

#### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Uma vez prevista no Plano Diretor, cada OUC deverá ser objeto de um plano específico. Este deve contemplar tanto os aspectos físico-territoriais, que são as regras para a transformação dos espaços públicos e privados abrangidos pela operação, quanto os meios para viabilizar tal transformação, ou seja, os aspectos econômico-financeiros. A elaboração do plano específico da OUC requer o trabalho de uma equipe multidisciplinar que alie conhecimentos jurídicos, econômicos, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, entre outros. O processo de elaboração deve observar os oito elementos previstos pelo Estatuto da Cidade como conteúdo mínimo do plano que deve integrar a lei de cada OUC:

1. **Definição da área a ser atingida:** cada OUC deve delimitar um perímetro no qual incidirão suas regras específicas, de acordo com os objetivos traçados. Sempre levando em conta as diretrizes gerais do Plano Diretor e os objetivos específicos da OUC, é possível que esta determine perímetros com setores distintos onde, por exemplo, os recursos serão mobilizados e onde poderão ser investidos.
2. **Programa básico de ocupação da área:** define tanto as regras de transformação dos espaços privados – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo – quanto as intervenções públicas previstas em uma OUC. Nessa etapa, também se estabelece a primeira hipótese de ocupação da área para aferir a viabilidade técnica e econômica da operação, isto é, se haverá capacidade de suporte para a demanda projetada e se os recursos passíveis de serem auferidos por meio do projeto são suficientes para financiar as transformações esperadas. É necessário basear-se em diagnósticos completos, que incluem, pelo menos, levantamentos físicos e geomorfológicos, considerando uso e ocupação do solo, infraestrutura instalada e equipamentos públicos e sociais existentes; levantamentos socioeconômicos, que indiquem o perfil da população que vive na região, inclusive com o mapeamento de assentamentos precários e da população em áreas de risco, quando for o caso. Também é preciso entender como a área da OUC se articula com o resto da cidade, as principais conexões e as relações funcionais estabelecidas no território.

A Instrução Normativa (IN) n. 33/2014 orienta que o programa básico de ocupação da área de uma OUC tenha pelo menos cinco componentes, sendo que os dois primeiros compõem o chamado plano de massas, com a identificação dos parâmetros urbanísticos que levarão a determinada morfologia dos empreendimentos privados e também das obras e intervenções previstas. A análise de viabilidade do programa de ocupação é endereçada pelos três componentes seguintes que, junto com a estimativa de custos, devem acompanhar o programa de obras e informar os estudos de capacidade de suporte e de factibilidade econômica da OUC.

- i. Parâmetros urbanísticos definidos para a área de intervenção, contendo definições de uso e ocupação do solo, inclusive coeficientes de aproveitamento, gabaritos, taxas de ocupação e permeabilidade e demais índices relevantes.
- ii. Programa de obras públicas: descrição das intervenções previstas, com a estimativa de custos e discriminação das etapas de implementação, quando for o caso.
- iii. Cálculo de potencial adicional de construção em relação ao coeficiente básico definido para a OUC e/ou seus diferentes setores.
- iv. Cronograma físico-financeiro com base na estimativa de custos.
- v. Comprovação da adequação do estoque imobiliário calculado – vinculado ao exercício de direitos de construção adicionais – à **capacidade de infraestrutura** e à densidade populacional esperada, conforme art. 28, §3º do Estatuto da Cidade, contemplando minimamente questões sobre mobilidade urbana e transporte, mercado imobiliário local, saneamento ambiental, oferta dos serviços e equipamentos públicos urbanos e acesso à moradia digna.

3. **Programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação:** esse programa deve compor o programa básico de ocupação da área. São dois elementos que se relacionam e se informam mutuamente, na medida em que tanto a caracterização da população afetada varia conforme o desenho do programa básico de ocupação da área quanto seu atendimento gera necessidades de investimento específicas. A IN n. 33/2014 diferencia a população local da OUC (formada por todas pessoas que moram e trabalham na área da OUC) da população diretamente afetada pela OUC, que seria composta de “pessoas proprietárias, e que moram e trabalham na área da OUC”. Sem dúvida, todos esses públicos são afetados pela intervenção. Contudo, o programa de atendimento deve priorizar a população mais vulnerável, por exemplo, as pessoas e atividades que serão desalojadas por conta das desapropriações necessárias à consecução das obras públicas de e outras intervenções previstas na OUC. Há que se distinguir as pessoas proprietárias formais de imóveis na região da população residente em assentamentos precários. Os primeiros, uma vez indenizados nos termos legais, possivelmente terão condições de optar por permanecer ou adquirir outro imóvel na região. Já o segundo grupo, ainda que receba uma indenização, dificilmente terá condições de permanecer na região via mercado. Portanto, o atendimento a esse público deve ser prioritário em qualquer OUC. Segundo a IN n. 33/2014, o programa deve conter ações que:
- i. Privilegiem a permanência da população local por meio da ampliação das condições de acesso desta população à moradia digna, ao trabalho e aos serviços públicos.
- ii. Viabilizem as unidades habitacionais necessárias para atender toda a população deslocada pelas intervenções e/ou que

habite em áreas de risco, tais como a compra de imóveis para habitação de interesse social; a composição de recursos com programas habitacionais federais, estaduais ou municipais; a implementação de locação social, entre outras.

- iii. Reservem imóveis e/ou áreas exclusivas para habitação de interesse social, preferencialmente através da instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), especialmente no caso de OUCs que contenham vazios urbanos ou em áreas de expansão.
- iv. Prevejam o investimento de, no mínimo, 10% do valor arrecadado com as contrapartidas para implementação das ações componentes do programa de atendimento econômico e social.

**4. Finalidades da operação:** o Plano Diretor oferece as primeiras indicações sobre as finalidades de uma OUC. Tais indicações podem ser feitas, por meio do estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da operação. A concepção de uma OUC pode partir de uma finalidade principal e contar com finalidades subsidiárias. É importante observar que a definição das finalidades de uma OUC não é um exercício retórico ou abstrato, muito pelo contrário, são elas que fornecerão os insumos para o desenvolvimento do programa básico de ocupação da área. Por isso, as finalidades de cada OUC devem ser discutidas e acordadas com a população. Pelo mesmo motivo, não é possível definir as finalidades de uma OUC sem considerar um horizonte temporal para que tais finalidades se cumpram. Um projeto que se pretenda implementar em 15 ou 20 anos tem condicionantes muito distintos de uma intervenção cuja expectativa é que se realize em 3 ou 5 anos.

**5. Estudo prévio de impacto de vizinhança:** o plano de uma OUC também deve obrigatoriamente contar com um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). A partir dos impactos identificados no EIV, são propostas medidas de prevenção, mitigação e compensação. Essas medidas têm um amplo espectro e podem incluir desde a adoção de sinalização especial durante a realização das obras até soluções que garantam a permanência de determinado grupo populacional ou, ainda, a preservação de bens de valor histórico e a qualidade ambiental. Além disso, o EIV informa o programa básico de ocupação da área e o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, que, por sua vez, pode conter medidas de prevenção, mitigação e compensação. Dependendo das dimensões e características da operação, pode ser necessária a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e, nos casos em que este é obrigatório, admite-se que o EIV seja substituído pelo EIA.

**6. Contrapartida a ser exigida das pessoas proprietárias, usuárias permanentes e investidoras privadas:** as contrapartidas a serem exigidas no âmbito de uma OUC são estabelecidas em função dos benefícios previstos no programa de ocupação da área. Aqui é importante ter em conta que a precificação dos benefícios permite estimar os recursos disponíveis para investir, o que, por sua vez, definirá as ações previstas dentro do escopo OUC. Uma OUC pode prever o pagamento de contrapartidas em dinheiro, em obras ou em outros investimentos requeridos pela intervenção ou em CEPAC.

Os CEPAC podem ser uma boa solução porque possibilitam a antecipação de recursos, mas são inviáveis para determinados municípios, devido a sua gestão complexa e seu custo operacional alto. Por outro lado, a contrapartida em obras pode ser vantajosa quando se trata de uma operação que prevê intervenções relativamente pequenas e pulverizadas no seu território, mas inadequada quando há a necessidade de executar uma infraestrutura de maior porte. Do mesmo modo, a contrapartida financeira por meio uma fórmula de cálculo pode ser mais simples e fácil de implementar. Pode acontecer, entretanto, de os recursos demorarem muito para entrar no caixa da prefeitura, porque serão arrecadados conforme a aprovação dos projetos, um a um, e não de forma concentrada, como ocorreria num leilão de CEPAC.

O fluxo de atividades para definição do valor da contrapartida é (I) estimar e quantificar o valor gerado pelos benefícios concedidos pela OUC, (II) definir o equivalente monetário da contrapartida com base na valorização dos benefícios da OUC, (III) definir os critérios de conversão do equivalente monetário na contrapartida escolhida (CEPAC, obras ou outros investimentos). O cálculo da contrapartida se faz a partir da estimativa de valorização dos imóveis. Para isso, são necessárias duas informações: em primeiro lugar, o valor de mercado dos imóveis antes da operação e, em segundo, uma estimativa da expectativa de valorização, que deve considerar:

- i. O total da área construída adicional que a área poderá receber.
- ii. Os incentivos urbanísticos para os imóveis.
- iii. Os possíveis usos e o que se quer viabilizar na área da operação.
- iv. O padrão construtivo previsto.

Uma vez estimada a valorização dos imóveis proporcionada pela OUC, há que se definir em que situações se aplicará e como será calculado o valor a ser pago por cada interessado em usufruir dos benefícios proporcionados pela operação. Uma forma relativamente simples de se estabelecer o valor da contrapartida é baseá-la em laudos de avaliação imobiliária que considerem as duas situações, isto é, que estimem o valor residual do terreno com e sem o uso dos benefícios previstos pela OUC. Outra alternativa é estipular uma fórmula de cálculo, simplificando as variáveis. A

contrapartida por edificabilidade se aplica quando uma das finalidades da operação é o **adensamento construtivo** e populacional, portanto, quando o programa básico de ocupação prevê o incremento do potencial construtivo da área. Nesse caso, é possível calcular a contrapartida pelo método do “terreno virtual”, que parte do valor de um terreno real e calcula o valor de um terreno hipotético, equivalente ao terreno real, que seria necessário para acomodar a edificabilidade adicional.

Para a utilização de CEPAC, pode ser necessário dividir a área da operação em setores para estabelecer a equivalência de CEPAC e metros quadrados por área ou setor homogêneo. A conversão de metros quadrados em CEPAC deve ser feita mediante a adoção de fatores de equivalência que podem ser definidos por uso e setor. Além de definir a quantidade, o plano da OUC deve estimar o valor de CEPAC, já que é a partir dele que serão estimados os recursos para realizar os investimentos previstos pelo programa básico de ocupação da área. A estimativa do valor de CEPAC deve ser feita com base no método do terreno virtual. E, assim como para as estimativas de arrecadação por meio de outras formas de contrapartida, há que se considerar cenários de valorização da OUC.

**7. Forma de controle da operação, obrigatoriamente com representação da sociedade civil:** a operação deve prever a composição da instância de controle e suas atribuições. É importante que todos os agentes de setores envolvidos e interessados na intervenção estejam representados no grupo que fará o acompanhamento da operação. Além de indicar quem serão os controladores, o plano também deve indicar o que deve ser controlado, considerando indicadores, metas e prazos para que as finalidades propostas pela operação sejam alcançadas. A instância de gestão compartilhada de uma OUC pode assumir diferentes formas, entre elas:

- ▷ **Grupo de trabalho:** de composição eminentemente técnica, se reúne periodicamente para desenvolver os projetos das obras e intervenções previstas pela OUC.
- ▷ **Câmara técnica:** de composição eminentemente técnica, se reúne eventualmente para dirimir dúvidas de interpretação em relação aos vários dispositivos previstos pela OUC.
- ▷ **Conselho consultivo:** de composição mista (técnica e política), se reúne periodicamente para opinar sobre o processo de implementação da OUC.
- ▷ **Conselho deliberativo:** de composição mista (técnica e polí-

tica), se reúne periodicamente para deliberar sobre o processo de implementação da OUC.

- ▷ **Plenário:** de composição aberta, é convocado eventualmente para opinar ou deliberar sobre o processo de implementação da OUC.

**8. Incentivos às pessoas proprietárias, usuárias permanentes e investidoras privadas:** em 2013, o Estatuto da Cidade foi alterado, incluindo assim, dentre as medidas que podem ser previstas por uma OUC, a “concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas” (Estatuto da Cidade, art. 32, §2º, inciso III). Foi também previsto que, caso uma operação preveja a concessão de tais incentivos, eles devem ser especificados no plano da OUC. Contudo, não há uma definição precisa sobre o que seriam as chamadas “tecnologias verdes” a serem incentivadas nem consensos sobre qual seria a contribuição efetiva da adoção de tais soluções para a melhoria das condições ambientais urbanas.

A previsão de qualquer incentivo deve ser muito bem avaliada. Um equívoco bastante comum é dimensionar os incentivos em função do custo das medidas incentivadas, perdendo de vista a noção do conjunto da intervenção. Para evitá-lo, é preciso, de um lado, dimensionar qual seria o custo do incentivo para a intervenção como um todo e, de outro lado, estimar o benefício que a adoção da medida incentivada gera para a cidade como um todo. Esse balanço custo-benefício é fundamental para que incentivos sejam calibrados na direção do interesse público.

Uma vez definido o plano da OUC, é preciso transformá-lo em um texto jurídico, para que todas as definições comentadas acima se consubstanciem na lei específica que aprova a operação. Elaborar uma lei que regulamente uma OUC não é tarefa simples, uma vez que se trata de traduzir um projeto urbano em um texto legal. Em outras palavras, a intenção de transformação da área, bem como os meios previstos para tanto, devem assumir a forma de texto legislativo. O produto do trabalho de elaboração do plano da OUC será, portanto, uma lei ilustrada, com um texto amparado por quadros, mapas e desenhos anexos capazes de precisar o conteúdo do projeto desenvolvido.

A morfologia projetada para a área deve ser traduzida em parâmetros urbanísticos. Caso seja uma operação que utilize CEPAC como forma de contrapartida, é preciso também que na lei conste o quadro dos

fatores de conversão de CEPAC em metros quadrados adicionais – a quantidade de CEPAC, os estoques e os fatores de equivalência devem ser compatíveis. A lei deve indicar e listar as intervenções previstas no programa básico de ocupação da área, além de poder prever investimentos que não sejam obras físicas, como aqueles relacionados ao programa de atendimento econômico e social da população afetada pela OUC e também medidas previstas pelo EIV. É recomendável que o texto legal seja extensivo nesse sentido, autorizando tais investimentos, para que não haja dúvidas ou margem a interpretações divergentes durante o processo de implementação da OUC. A lei da OUC também pode prever regras que visem a induzir a transformação de determinados setores da OUC antes de outros, ou de certos usos, e deve considerar aquilo que não será regrado por ela, isto é, aspectos que serão regidos pelas normas gerais de ordenamento territorial da cidade. A compatibilização da lei da OUC com o marco regulatório geral é importante para evitar vazios normativos e insegurança jurídica. Nesse sentido, também é importante prever o que deve determinar o fim da operação e como será a transição até o parcelamento, o uso e a ocupação do solo que incidirão sobre a área após o fim da OUC. O prazo de vigência da lei que estabelece uma OUC pode ser definido simplesmente como o período indicado nos estudos de viabilidade da OUC ou, ainda, ser um prazo condicionado a determinados eventos.

É preciso definir parâmetros claros na lei, como metas e indicadores, ou delegar essa atribuição à instância de controle da operação. Podem ser indicadores do término de uma operação: o consumo total dos estoques ou dos CEPAC, a realização de todas as intervenções previstas ou, ainda, a obtenção de determinados indicadores, como densidade populacional, cobertura vegetal, entre outros.

Depois de sancionada a lei específica que aprova a OUC, será necessária a emissão de um ou mais decretos que detalhem os procedimentos previstos pela lei. Também é possível que sejam expedidas portarias e resoluções para orientar os procedimentos previstos pela lei da OUC.

## COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

A implementação de uma OUC consiste em basicamente dois tipos de ação. De um lado, o licenciamento dos projetos privados e, de outro, a gestão das obras e intervenções públicas. Entre ambos, está a gestão das contrapartidas: arrecadadas no âmbito do licenciamento dos projetos privados e utilizadas para realização das obras e intervenções públicas. Todas as ações relacionadas à implementação de uma OUC estão sujeitas ao controle da instância de gestão compartilhada, nos termos definidos pela lei de cada operação.

### Arranjo institucional

O poder público municipal é o responsável pela gestão da OUC, que pode ser exercida pela própria administração ou delegada a uma organização parceira. Essa organização parceira pode ser um ente da administração indireta ou uma organização da sociedade civil, e é recomendável que a relação entre o poder público e a entidade gestora tenha um contrato ou acordo de gestão, que estabeleça indicadores e metas para que seja possível monitorar e avaliar o desempenho da OUC ao longo de seu processo de implementação. Dentre os possíveis formatos institucionais para gestão de OUCs estão: (I) organizações internas à administração direta, como um departamento ou comissão vinculada a determinada secretaria municipal, (II) empresas públicas e (III) sociedades de economia mista.

### Licenciamento de empreendimentos privados

É preciso que os termos de adesão à operação sejam claros e previsíveis, o que inclui não apenas a definição das regras específicas, mas também dos procedimentos definidos para o licenciamento de projetos em OUC. É possível que o licenciamento em OUC siga o procedimento-padrão adotado para toda a cidade. Entretanto, a operação pode imputar a observância de regras específicas, como recuos e gabaritos diferenciados, ou, ainda, parâmetros que não incidam em outras áreas da cidade. Adicionalmente, é preciso prever em que mo-

CONTEÚDOS DA REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL		
PLANO DIRETOR	LEI ESPECÍFICA	DECRETO REGULAMENTAR
Previsão do instrumento*: Indicação das áreas de aplicação. Objetivos e diretrizes gerais dos projetos a serem viabilizados por meio de OUC.	<p>Plano da Operação*, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Definição da área atingida.*</li> <li>b. Programa básico de ocupação da área*, com, no mínimo: <ul style="list-style-type: none"> <li>► Parâmetros urbanísticos específicos.</li> <li>► Relação de obras e intervenções.</li> </ul> </li> <li>c. Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação.*</li> <li>d. Finalidades da operação.</li> <li>e. EIV.*</li> <li>f. Contrapartida a ser exigida em função da utilização dos benefícios previstos na operação.*</li> <li>g. Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representantes da sociedade civil.*</li> <li>h. Natureza dos incentivos a serem concedidos às pessoas proprietárias, usuárias permanentes e investidores privados.*</li> <li>► Transição para as normas gerais de uso e ocupação do solo, após o fim da operação.</li> </ul>	<p>Regulamentação da instância de controle da operação (conselho gestor ou similar).</p> <p>Procedimentos de licenciamento edifício.</p> <p>Procedimentos para pagamento das contrapartidas e obtenção dos benefícios previstos pela operação.</p>

(\*) Conteúdo obrigatório – Estatuto da Cidade

mento será exigido o pagamento da contrapartida e quem será responsável por tal procedimento. É preciso manter um registro com as características dos empreendimentos licenciados, para fins de monitoramento e controle da implantação da OUC, além de informar aos interessados sobre o estoque de metros quadrados disponível.

### Gestão de contrapartidas

Dentre os três tipos de contrapartidas que uma OUC pode definir (dinheiro; obras ou outros investimentos; CEPAC), as duas primeiras devem observar critérios e procedimentos claros para sua cobrança. Tais critérios e procedimentos devem ser regulamentados por decreto ou outras normas complementares que funcionam como guia para o agente público e para o agente privado. As normas devem prever o momento em que a contrapartida deve ser paga, a forma de pagamento e os requisitos necessários para que se considere a contrapartida quitada. Somente depois de quitada é que o interessado poderá dispor dos benefícios previstos em lei. Os recursos financeiros obtidos por meio das contrapartidas devem ser segregados em uma conta específica ou em fundo criado especificamente para isso.

Já a opção pelo uso de CEPAC como forma de pagamento de contrapartidas em OUCs implica uma série de procedimentos específicos. A prefeitura é responsável pela emissão dos títulos, e sua distribuição é regulada pela CVM. Além da prefeitura e da CVM, a gestão de CEPAC depende da contratação de um agente financeiro intermediário, que acompanha a prefeitura na interlocução com a CVM e com o mercado, e de uma instituição independente, para fiscalizar a utilização dos recursos obtidos por meio de CEPAC. A emissão e distribuição de CEPAC requerem a elaboração de um documento que contenha todas as informações da OUC, o chamado prospecto da operação.

Os CEPAC podem ser emitidos todos de uma vez ou por lotes, e cada distribuição de CEPAC deve estar relacionada a um pacote de investimentos previsto no programa da operação. Uma nova emissão só será autorizada quando comprovada a utilização dos recursos obtidos na distribuição anterior. A prefeitura é a responsável pela emissão e distribuição primária de CEPAC, ou seja, pela primeira venda. Nesse caso, os títulos distribuídos podem ser negociados em leilão ou em colocações privadas. A pessoa empreendedora deve adquirir os CEPAC no leilão (distribuição primária) ou no mercado secundário e apresentá-los à prefeitura no licenciamento do seu empreendimento para convertê-lo em metros quadrados adicionais de construção.

### Gestão de obras e intervenções públicas

Envolve a definição das prioridades da operação, que pode tanto ocorrer na lei da OUC quanto ser delegada à instância de gestão compartilhada ou ao órgão público responsável pela operação. O plano da OUC pode prever um cronograma físico-financeiro da intervenção, mas tanto os custos quanto os recursos disponíveis somente serão conhecidos quando a operação tiver início. Nesse sentido, o próprio desenvolvimento dos projetos pode fornecer subsídios para amparar a definição de prioridades da operação ao precisar os recursos necessários e identificar os requisitos para viabilizar cada intervenção.

### Controle social e participação cidadã

Para garantir a efetividade do controle social no processo de implementação da OUC, as reuniões da instância de gestão compartilhada não devem restringir-se a seus membros; para que todos os interessados possam acompanhar o desenvolvimento de uma OUC, é importante que informações sobre seu andamento sejam publicadas periodicamente. Entre essas informações, destacam-se as características dos empreendimentos licenciados, as contrapartidas arrecadadas e as obras realizadas. As atividades da instância de gestão compartilhada também devem ser registradas e disponibilizadas ao público em geral. Também é importante que haja um monitoramento permanente da operação, com o estabelecimento de **indicadores** que permitam avaliar se as finalidades da operação estão sendo alcançadas e se há necessidade de ajustes ou correções de rumo.

Densidade demográfica, densidade de empregos, cobertura vegetal, temperatura média, número de viagens e tempo de deslocamento da população residente são alguns **INDICADORES** que podem ser usados, dependendo das finalidades da OUC.

### REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Operações Urbanas Consorciadas (OUC). (Brasília, Ministério das Cidades, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 5).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

## O QUE É?

A democratização dos processos decisórios e do controle social são fundamentais para transformar o planejamento municipal em ação coletiva. Esse processo pode ser marcado por conflitos, e o papel do poder público municipal (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação. Assim, os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam aproximar-se da comunidade, estabelecendo um forte vínculo com a cidade real.

Os órgãos colegiados de política urbana são conselhos gestores ligados ao desenvolvimento urbano, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil. São parte integrante do Poder Executivo. Podem exercer certo grau de autonomia decisória e é em especial importante que assumam caráter deliberativo. Algumas etapas dos processos de planejamento programático e orçamentário dependem necessariamente do parecer e anuência destes órgãos, que precisam ser munidos pelo governo dos recursos necessários para deliberarem autonomamente. O conselho é o órgão por meio do qual a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade. Podem ser formados conselhos de diversos temas, geralmente pautados por políticas setoriais e, dentre eles, alguns comuns ao desenvolvimento urbano são: Conselho da Cidade (por vezes chamado de Conselho de Desenvolvimento Urbano ou similar), Conselho de Habitação, Conselho de Patrimônio, Conselhos Gestores de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), entre outros, cuja integração e articulação contínuas são decisivas para o sucesso da política urbana.

Cada órgão colegiado deve eleger seus membros de forma a garantir a representatividade igualitária dos vários grupos sociais e técnicos existentes na sociedade civil. Na prática, isso significa que a diversidade de representantes é muito importante nos órgãos colegiados, para que sejam contempladas questões de gênero, raça, geração, perfil de renda, povos e comunidades tradicionais (quando houver), entre outros grupos presentes no município. Sobre a representação ligada a questões técnicas, é importante que haja participação de profissionais e especialistas – sejam pessoas autônomas, sejam de empresas – nos órgãos colegiados ligados ao seu tema de atuação. Assim, é possível ampliar os debates coletivos e elaborar proposições técnicas advindas da sociedade civil.

Tais órgãos colegiados podem ter fundos específicos que visam a garantir recursos para seu funcionamento e para as ações planejadas, democratizando a gestão urbana. Também é possível que seja previsto um fundo único – como um fundo de desenvolvimento urbano – que concentre recursos para diversos conselhos ligados à política urbana. A criação desses fundos deve indicar de onde vêm os recursos que os compõem e quais aplicações podem prever, de acordo com os objetivos do Plano Diretor.

Embora os órgãos colegiados possam funcionar sem a criação de fundos específicos, estes são instrumentos importantes para a autonomia dos conselhos e a democratização real da política urbana. Já os fundos municipais são sempre geridos por órgãos colegiados, ou seja, não podem funcionar sem conselhos gestores próprios.

## PARA QUE SERVE?

Esses instrumentos possuem como objetivos comuns:

- ▶ Estabelecer diálogos e negociações mais diretas entre atores interessados nos processos de desenvolvimento e políticas urbanas, permitindo a criação de pactos na sociedade civil e entre esta e o poder público.
- ▶ Democratizar a gestão municipal por meio da criação de instâncias de consulta e informação, diálogo, identificação e resolução de conflitos, proposições e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades.
- ▶ Permitir atuação popular mais direta, ou seja, sem intermediação, no destino dos investimentos, desde que a representatividade popular esteja garantida.



Estratégias relacionadas	
E50	Viabilizar investimentos em infraestrutura para que a região possa acolher novas empresas.
E96	Recuperar a valorização fundiária para aplicação de tais recursos, priorizando áreas mais precárias e buscando reduzir desigualdades socioterritoriais e melhorar a qualidade urbana em todo o município.
E98	Fortalecer as instâncias de participação popular com a ampliação de seu papel propositivo e deliberativo na política urbano-ambiental municipal.
E99	Criar órgão(s) colegiado(s) da política urbana e ambiental municipal a fim de fomentar a gestão democrática contínua.
E100	Criar um sistema integrado de gestão democrática municipal que determine o papel e a responsabilidade de cada instância, órgão e etapa de participação popular, bem como as formas de interação entre cada um deles.
E101	Criar e/ou ampliar os mecanismos de debate público sobre a política urbano-ambiental para aumentar a mobilização coletiva e capacitar a população, a fim de que esta possa atuar de forma propositiva e com iniciativas próprias.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- ▶ **Processo participativo de elaboração do Plano Diretor:** o processo participativo de elaboração do Plano Diretor é um importante ponto de partida para compreender as formas de participação possíveis e desejáveis para a democratização da gestão urbana municipal.
- ▶ **Levantamento dos órgãos colegiados e instâncias de participação existentes:** verificar se há conselhos instituídos no município e quais são eles, se foram nomeados, se estão em funcionamento e quais suas principais atribuições e dificuldades. Compreender como se dá (ou não) a participação popular no município é um dos meios para identificar os processos bem avaliados, os que requerem alterações/complementações, assim como as formas possíveis de articulação.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

É altamente recomendável que instrumentos de gestão democrática do desenvolvimento urbano sejam regulamentados no Plano Diretor, para que sejam autoaplicáveis. No entanto, não são conteúdo obrigatório do Plano Diretor e sua instância de regulamentação varia. Alguns devem ser aprovados por meio de lei específica na Câmara Municipal, enquanto outros podem ser instituídos por meio de decretos

do Executivo. Para cada um deles, o conteúdo relativo ao Plano Diretor e a leis específicas ou decretos será apresentado abaixo.

### Órgãos colegiados e fundos municipais de política urbana: o que deve ser regulamentado no plano diretor

Devem ser propostos e aprovados por meio de lei que passe pela Câmara Municipal, sendo que essa lei pode ser o próprio Plano Diretor. Ainda assim, parte do conteúdo de sua regulamentação pode ser objeto de decreto do Executivo. A regulamentação dos órgãos colegiados e dos fundos municipais de política urbana que deve ser prevista no Plano Diretor contempla:

- ▶ **Competências do conselho/órgão colegiado:** quais atribuições o conselho possui perante a política urbana municipal.
- ▶ **Caráter consultivo ou deliberativo do órgão colegiado:** os conselhos consultivos apenas emitem pareceres, ao passo que as decisões dos conselhos deliberativos possuem força de lei.
- ▶ **Composição:** número de representantes do governo e da sociedade civil e proveniência desses representantes, preferencialmente garantindo a paridade entre membros do poder público e da sociedade civil, bem como representatividade de gênero, raça e território.
- ▶ **Modo de escolha ou eleição dos representantes:** as pessoas representantes do poder público frequentemente são indicados pelo prefeito ou prefeita, enquanto as representações da sociedade civil podem ser eleitos, por exemplo, em conferências municipais, em eleições convocadas pela administração pública, em eleições convocadas pelos conselhos (depois que estiverem instituídos e funcionando).
- ▶ **Regulamento do órgão colegiado:** com informações gerais sobre funcionamento, atribuições, cronograma de reuniões, previsão de Câmaras Técnicas para apoio especializado às pessoas conselheiras e a seus processos decisórios, entre outros.
- ▶ **Fundo vinculado, se for o caso:** se for previsto um fundo, o conselho será o órgão responsável por sua gestão. Devem ser indicadas as fontes dos recursos, os procedimentos para repasse e solicitação de recursos do fundo, as formas de divulgação de suas decisões e de seus balanços financeiros, as prioridades de investimento, a destinação específica de recursos para determinadas políticas (por exemplo, percentuais exclusivos para habitação de interesse social), entre outras questões.

## **Órgãos colegiados e fundos municipais de política urbana: o que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

Caso não tenham sido aprovadas no Plano Diretor todas as informações relativas aos órgãos colegiados e aos fundos, tanto o regulamento quanto o detalhamento dos procedimentos específicos do fundo podem ser regulamentados por meio de decreto do Poder Executivo. Recomenda-se que a regulamentação desses instrumentos seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, caso não o seja por completo, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte as diretrizes para a regulação posterior: prazos para sua elaboração e aprovação; atribuições essenciais e caráter do conselho; determinação de paridade na composição (representantes); previsão de fundo vinculado e principais fontes de recursos.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições entre as atribuições de diferentes conselhos, nem entre estes e as secretarias municipais.

## **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

O principal requisito para a gestão cotidiana desses instrumentos é a disposição do Executivo e do Legislativo de investir num processo de participação real – e não simulada – nas definições da política urbana. Órgãos colegiados ou encontros de participação popular não podem ser tratados como simples legitimação de políticas pré-concebidas. Para tanto, o investimento fundamental deve visar processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições para que os participantes desses espaços analisem os problemas, discutam sobre as opções e assumam posições.

Não podemos ignorar a enorme assimetria existente em nossa sociedade no que se refere ao acesso à informação; portanto, um dos grandes desafios é justamente o aspecto educativo de um processo participativo.

Uma vez tomada a decisão de partilhar efetivamente o poder, o Executivo deve criar condições concretas para que a participação popular ocorra. Devem ser garantidos recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano, e as decisões tomadas com participação popular devem ser cumpridas. O Executivo deve, também, garantir uma estrutura mínima para o funcionamento dos conselhos: sala para reuniões e encontros; linha telefônica; circulação das informações e das

convocações. Assim, a participação popular deve ser parte estrutural da política de desenvolvimento urbano, contemplando inclusive a sua concepção, e não ser tratada como um elemento a mais no seu processo de definição e implementação.

## **Processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações**

Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades para as pessoas membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com interlocutores de outros setores. Essa necessidade de uma linguagem própria aos mecanismos de participação, que refletia o repertório da população, não anula um trabalho fundamental: o de capacitar a comunidade para entender uma gama mais ampla de linguagens. É importante que eles tenham informações sobre o orçamento, a regulação urbanística, o funcionamento da Câmara. Esse conhecimento colabora também para o aumento do poder da população.

## **Gestão do fundo municipal**

A instalação de um Fundo Municipal específico para a aplicação dos recursos financeiros pressupõe que sejam elaborados programas de trabalho que atendam às finalidades detalhadas legalmente. São critérios e pré-requisitos básicos para gestão do Fundo Municipal, de natureza financeira, criado no próprio Plano Diretor ou regulamentado por lei específica:

- i. Identificação de todos os recursos financeiros que constituirão as suas receitas, caso não tenha como fonte exclusiva os recursos da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).
- ii. Orientações para a elaboração e a execução de programas de trabalho anuais, a serem submetidos à Câmara Legislativa junto com a Lei de Orçamento Municipal, de acordo com as finalidades preestabelecidas.
- iii. Autorização para que o município abra uma conta especial para depósito das suas receitas e faça sua manutenção em agência de estabelecimento oficial de crédito.
- iv. Autorização para que os recursos financeiros possam ser aplicados em operações financeiras enquanto não forem efetivamente utilizados, com o objetivo de aumentar ou atualizar suas próprias receitas.

- v. Divulgação da movimentação financeira realizada, com atualizações periódicas sobre a origem dos depósitos e a destinação das aplicações, prevendo os meios a serem disponibilizados para essa divulgação.
- vi. Designação nominal do órgão municipal que será responsável por sua gestão. Esse órgão, em geral, é o mesmo que assume também a responsabilidade titular pelo planejamento e licenciamento urbano.
- vii. Definição das atribuições do órgão gestor responsável por disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento do próprio fundo, garantindo a mobilização de uma base técnica e operacional suficiente para a execução das operações financeiras a serem realizadas.
- viii. Introdução de mecanismos de controle social e monitoramento com a participação do poder público e da sociedade, tanto para pactuar prioridades de investimentos como para garantir a realização das ações de acordo com o previsto.
- ix. Definição do papel do Conselho Municipal na gestão do fundo e sua competência.
- x. Especificação do prazo de vigência do fundo como indeterminado e acréscimo dessa informação na lei de sua criação.

### **Integração da participação popular nos processos decisórios municipais**

Para que a administração pública seja obrigada a executar as decisões do conselho, cabe à sua lei de criação estabelecer as competências e as matérias que serão objeto de deliberação, evitando conflitos de competência com os órgãos da administração responsáveis pelo setor. A questão da legalidade é fundamental para garantir a eficácia e o funcionamento do conselho, pois a administração municipal somente será obrigada a respeitar suas decisões se houver uma previsão legal a esse respeito.

Em alguns municípios, os conselhos têm sido criados por decreto do Executivo e, devido à mudança de governo, deixam de funcionar em decorrência das disputas partidárias e pessoais entre os grupos políticos da antiga e da atual gestão municipal, prejudicando os direitos da comunidade.

O processo de deliberação do conselho deve conter procedimentos de consulta, de modo a assegurar a todos os segmentos da sociedade o direito de participar da tomada da decisão.

### **REFERÊNCIAS**

Débora Menegat (coord.), Temas imprescindíveis para a revisão dos Planos Diretores (Porto Alegre, Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2017).

Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka, Outorga Onerosa do Direito de Construir (Brasília: Ministério das Cidades, 2012, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 1).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

## O QUE É?

A **Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)** consiste na definição da **cobrança de uma contrapartida** sobre a permissão de urbanizar (alterar o uso do solo de rural para urbano) ou alterar o uso do solo permitido (de um uso menos rentável para outro mais rentável; por exemplo, de uso residencial para comercial). Sempre que o Plano Diretor do município delimitar áreas onde a alteração de uso puder ser exercida, a OOAU incidirá sobre os terrenos beneficiados.

A lógica que embasa a OOAU é a da recuperação da valorização da terra, assim como para a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). De acordo com o Estatuto da Cidade (art. 26), os recursos auferidos por meio da OOAU devem ser aplicados para:

- i. regularização fundiária;
- ii. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- iii. constituição de reserva fundiária;
- iv. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- v. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- vi. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- vii. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- viii. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Para conhecer um exemplo de regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, veja o Plano Diretor da cidade de São Carlos – SP (Lei Municipal n. 18.053/2016).

## PARA QUE SERVE?

Para contribuir para a regulação do mercado, pois, mediante a regulamentação de índices urbanísticos e de coeficientes de aproveitamento, reduz-se a oportunidade da especulação fundiária.

Para complementar o financiamento urbano, ao auferir recursos para a implantação e a adequação de infraestrutura pública e de equipamentos urbanos.

A obtenção de recursos com a OOAU não pode ser considerada a principal finalidade da aplicação do instrumento, sob pena de se perder a sua motivação original de equidade. Por isso, regulação e financiamento urbanos devem estar lado a lado na aplicação da OOAU, de modo a promover cidades menos desiguais e, portanto, socialmente mais justas.

Para recuperar a valorização imobiliária decorrente da atuação normativa do poder público (permissão de alteração de uso) em determinada área ou imóvel, com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, de forma que tal recuperação da valorização tenha efeitos redistributivos no território municipal.

Para incidir no planejamento (direcionamento e/ou restrição) das áreas de transição urbano-rural, como as de expansão urbana e as de ocupação controlada, principalmente quando associada à elaboração de Projeto Específico de Expansão Urbana (PEEU) e ao Macrozonamento, recuperando a valorização imobiliária gerada pela transformação de terra rural em terra urbana.

### Estratégias relacionadas

E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E96	Recuperar a valorização fundiária para aplicação de tais recursos, priorizando áreas mais precárias e buscando reduzir desigualdades socioterritoriais e melhorar a qualidade urbana em todo o município.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- **Avaliação do perímetro urbano:** distinguir, no território municipal, as áreas passíveis de urbanização por meio da delimitação do perímetro urbano, incluindo as áreas de expansão futura, quando necessário. Para saber mais sobre a definição do perímetro urbano, veja conceito e definições de perímetro urbano e perímetro rural.

Muitas vezes, a regulamentação do perímetro urbano por uma descrição técnica precisa é remetida para uma lei municipal específica, complementar ao próprio Plano Diretor. Isso não necessariamente se traduz em problema, desde que os conceitos, critérios e parâmetros essenciais presentes no Plano Diretor sejam observados. Ou seja, desde que as regras estejam claramente pactuadas no Plano Diretor e não sejam alteradas nas leis complementares.

- **Avaliação do Macrozoneamento:**
- **Planta de valores por m<sup>2</sup> de terreno (Planta Genérica de Valores – PGV):** verificar a existência desse mapa e a necessidade de atualizá-lo para que seus valores (ou percentuais desses valores) possam ser usados nos cálculos da contrapartida da OOAU sem defasagem em relação aos valores de mercado.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que a OOAU seja regulamentada no Plano Diretor para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode, portanto, ser regulamentada por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regularizar a OOAU é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- **Delimitação das áreas de incidência do instrumento:** indicação das áreas urbanas, periurbanas e rurais que permitem o requerimento de alteração de uso, ou seja, que são passíveis de aplicação da OOAU. Essa indicação pode ser feita com base na definição do Macrozoneamento, na delimitação do perímetro urbano e nas áreas prioritárias para Projetos Específicos de Expansão Urbana

(PEEU), sendo importante diferenciar as áreas urbanas e rurais, bem como as diferenças internas da cidade para identificar áreas prioritárias ao adensamento populacional, ao desenvolvimento econômico, à geração de empregos, à preservação ambiental etc.

- **Destinação dos recursos financeiros:** definição das finalidades a serem atendidas pela utilização dos recursos financeiros obtidos com a aplicação da OOAU, que pode incluir a previsão de criação de um Fundo Municipal.
- **Situações passíveis de isenção da aplicação de OOAU:** quando for o caso, apontar as situações passíveis de isenção, estando claramente indicados os objetivos e as finalidades a serem atingidos. Vale lembrar que, quanto menos casos de isenção houver, maior será a equidade promovida pela regulação do uso e da ocupação do solo.

As isenções podem ser relacionadas a tipologias, usos ou porções do território. É interessante que edificações de interesse público e social, como empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), sejam isentas para não inviabilizar sua produção, bem como as áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). É importante lembrar que as áreas demarcadas como passíveis de alteração de uso rural para urbano raramente são as mais adequadas para a produção de HIS devido à a necessidade de também prover infraestrutura.

- **Critério ou fórmula de cálculo para cobrança da contrapartida financeira:** deve ser de fácil aplicação para que não se torne um entrave à utilização da OOAU.

Para a cobrança de contrapartida financeira, alguns municípios adotam percentuais do valor de mercado do imóvel que será parcelado (para casos de alteração de uso rural para urbano) ou do valor de mercado da área que será edificada (para casos de alteração de usos urbanos menos rentáveis para mais rentáveis).

- **Definição da natureza das contrapartidas (monetária, terrenos, obras, serviços):** cuja equivalência, em qualquer dos casos, deve ser dada pela contrapartida financeira.
- **Diretrizes para o cronograma de desembolso das contrapartidas:** critérios e obrigatoriedades para elaboração e apresentação do cronograma para pagamento das contrapartidas por parte do beneficiário. Podem variar de acordo com a natureza das contrapartidas, mas devem apresentar prazo explícito para etapas relevantes e conclusão do desembolso.

## O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Para a utilização da OOAU não há obrigatoriedade de aprovação de lei específica, mas o instrumento pode ser regulamentado dessa forma. Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior da OOAU.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições entre os objetivos da aplicação da OOAU e os parâmetros de controle do uso e da ocupação do solo.
- ▶ Na nova regulamentação, sejam respeitados os critérios para definição dos limites máximos de aproveitamento e das características de áreas de transição urbano-rural, mesmo que estes tenham sido estabelecidos mediante diretrizes gerais do Macrozoneamento.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O papel da administração municipal no dia a dia da aplicação da OOAU se dá principalmente nos processos de aprovação de projeto; na definição dos procedimentos e emissão de documentações para cobrança das contrapartidas; na gestão dos recursos obtidos com a aplicação da OOAU; no monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento territorial. Em geral, a principal secretaria envolvida na regulamentação e implementação da OOAU é a de urbanismo ou planejamento urbano, e os setores de aprovação de projetos e licenciamento de obras precisam estar cientes da aplicação do instrumento de forma a verificarem a regularidade dos documentos de OOAU para a concessão de licenças de edificação.

A OOAU pode e deve ser articulada ao uso de outros instrumentos. Por exemplo, para as alterações de uso rural para urbano, é importante a consonância da OOAU com um Projeto Específico de Expansão Urbana (PEEU). Já a exigência de que os possíveis beneficiários apresentem Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um importante aporte de informações para que o poder público municipal possa avaliar os benefícios, as incomodidades e os riscos tanto nas alterações entre usos urbanos quanto nas de usos rurais para urbanos.

## Aprovação de projeto

### (integração da OOAU ao licenciamento urbanístico)

Como, quanto e quando pagar são algumas das respostas que devem constar no procedimento de aprovação e na guia para pagamento da outorga. Isso inclui a indicação da documentação a ser apresentada pelo beneficiário, bem como aquela emitida pelo poder público municipal.

Por exemplo, o Plano Diretor de São Carlos (art. 180) adota que “O cronograma de desembolso da contrapartida deverá estar compreendido entre a aprovação do empreendimento pelo GRAPROHAB/SP (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais de São Paulo), ou outro órgão que venha a substituí-lo, e a aprovação definitiva pela Prefeitura Municipal de São Carlos”. O objetivo é garantir o pagamento integral da contrapartida pela autorização de alteração de uso.

**Sistemas de licenciamento informatizados** podem facilitar ainda mais o andamento dessas etapas, encurtando o prazo de aprovação dos pedidos de autorização para construir.

**A SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO LICENCIAMENTO** é essencial para o monitoramento da dinâmica da cidade e, segundo os preceitos da boa administração, ajuda a facilitar o acesso do público em geral a todas as informações decorrentes da atividade licenciadora. Os resultados obtidos com a aplicação da OOAU também devem ser disponibilizados ao conhecimento geral.

## Gestão dos recursos da aplicação da OOAU

Para garantir o controle social na gestão dos recursos obtidos, é necessária a ampla divulgação das formas de utilização dos recursos, bem como a instituição de um Conselho Municipal para a gestão do Fundo Municipal, que terá como fonte de receita os recursos financeiros obtidos com a OOAU. Para saber mais sobre esses órgãos colegiados e sobre fundos municipais de política urbana.

A instalação de um Fundo Municipal específico para a aplicação dos recursos financeiros pressupõe que sejam elaborados programas de trabalho que atendam às finalidades detalhadas legalmente. São critérios e pré-requisitos básicos para a gestão do Fundo Municipal (ver também Órgãos colegiados e fundos municipais de política urbana), de natureza financeira, criado no próprio Plano Diretor ou regulamentado por lei específica, que terá como fonte de receita os recursos obtidos com a OODC:

- i. Identificação de todos os recursos financeiros que constituirão as suas receitas, caso não tenha como fonte exclusiva os recursos da aplicação da OODC.
- ii. Orientações para a elaboração e a execução de programas de trabalho anuais, a serem submetidos à Câmara Legislativa junto com a Lei de Orçamento Municipal, de acordo com as finalidades preestabelecidas.
- iii. Autorização para que o município abra uma conta especial para depósito das suas receitas e faça sua manutenção em agência de estabelecimento oficial de crédito.
- iv. Autorização para que os recursos financeiros possam ser aplicados em operações financeiras enquanto não forem efetivamente utilizados, com objetivo de aumentar ou atualizar suas próprias receitas.
- v. Divulgação da movimentação financeira realizada, com atualizações periódicas sobre a origem dos depósitos e a destinação das aplicações, prevendo os meios a serem disponibilizados para essa divulgação.
- vi. Designação nominal do órgão municipal que será responsável por sua gestão. Esse órgão, em geral, é o mesmo que assume também a responsabilidade titular pelo planejamento e licenciamento urbanos.
- vii. Definição das atribuições do órgão gestor responsável por disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento do próprio fundo, garantindo a mobilização de uma base técnica e operacional suficiente para a execução das operações financeiras a serem realizadas.
- viii. Introdução de mecanismos de controle social e monitoramento com participação do poder público e da sociedade, tanto para pactuar prioridades de investimentos como para garantir a realização das ações de acordo com o previsto.
- ix. Definição do papel do Conselho Municipal na gestão do fundo e sua competência.
- x. Especificação do prazo de vigência do fundo como indeterminado e acréscimo dessa informação na lei de sua criação.

### **Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano**

Para além de um balanço dos investimentos e da aplicação de recursos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Algumas perguntas devem ser respondidas nesse processo, para que a utilização do instrumento e dos recursos seja aperfeiçoada ou corrigida, entre elas: se as obras e os investimentos contribuíram para a melhoria da infraestrutura, da qualidade urbana ou de outros objetos relacionados ao instrumento no âmbito do Plano Diretor. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo a transparência dos processos, e também é importante para iniciar a revisão do Plano Diretor.

O município pode planejar ou utilizar um conjunto de variáveis e indicadores para aferir a qualidade socioambiental urbana (taxas de incremento da densidade populacional e do estoque construtivo, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, preço da terra, entre outros indicadores), em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor.

Muitos municípios avançaram nessa direção, estruturando cadastro territorial multifinalitário que permite atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal.

### **REFERÊNCIAS**

Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka, Outorga Onerosa do Direito de Construir (Brasília: Ministério das Cidades, 2012, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 1).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

Paula Freire Santoro e Nabil Georges Bonduki (orgs.), Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades (São Paulo: Instituto Pólis, 2010).

## O QUE É?

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é o instrumento de política urbana utilizado na captura de parte dos ganhos obtidos pela valorização imobiliária de uma terra que é resultante do esforço coletivo, seja por meio de investimentos públicos ou seja por meio alterações normativas sobre o uso e a ocupação do solo. Essa captura é uma das formas de **recuperação da valorização da terra** e consiste na **cobrança de uma contrapartida** pelo exercício do direito de construir acima do **Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB)**<sup>51</sup> adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CMax). Sempre que o Plano Diretor do município delimitar áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do CAB, a OODC deverá incidir sobre os terrenos beneficiados.

51. Ver [Quadro de Definições Básicas: o que são os coeficientes de aproveitamento e como defini-los?](#)

A **OODC**, de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal (06/03/2008), não é considerada imposto nem tributo, mas sim um ônus vinculado à possibilidade de pessoas ou empresas proprietárias de imóveis urbanos exercerem o direito de construir acima do **Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB)**.

### RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

A produção de terras urbanas, nas quais se implantam os empreendimentos imobiliários horizontais ou verticais, públicos ou privados, é necessariamente um processo social, político, econômico e cultural. Essas terras urbanas são produtos da distribuição socioespacial dos investimentos públicos em saneamento ambiental, vias, transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais, praças, parques, entre outros. A verticalização é a expressão material dos altos níveis de aproveitamento econômico e funcional das terras urbanas socialmente produzidas. São parâmetros urbanísticos que colocam limites no aproveitamento construtivo das terras urbanas e, com isso, incidem diretamente na valorização imobiliária. Quanto maior a possibilidade de aproveitamento dessas terras, permitindo mais metros quadrados construídos comercializáveis, maior será a valorização imobiliária.

Os ganhos econômicos desse aproveitamento não podem ser embolsados somente pelas pessoas proprietárias da terra. Essa renda fundiária não é fruto somente do trabalho individual, mas sim do trabalho de toda a coletividade. É preciso que parte desse ganho beneficie a coletividade que financia aqueles investimentos públicos.

O termo “gestão social da valorização da terra” abrange não somente a necessidade de redistribuir parte da mais-valia fundiária para o conjunto da sociedade, mas também a gestão participativa, em que a sociedade é envolvida no debate sobre a destinação dos recursos obtidos e dos demais investimentos públicos.

A lógica que embasa esse critério é a de que os direitos adicionais ao definido pelo CAB não pertencem a cada indivíduo proprietário, e sim à coletividade como um todo, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização. De acordo com o Estatuto da Cidade (art. 26), os recursos auferidos por meio da OODC devem ser aplicados para:

- i. regularização fundiária;
- ii. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- iii. constituição de reserva fundiária;
- iv. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- v. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- vi. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- vii. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- viii. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

## PARA QUE SERVE?

Para recuperar a valorização imobiliária decorrente da atuação normativa do poder público (permissão de construir acima do CAB) em determinada área ou imóvel, com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, de forma que tal recuperação da valorização tenha efeitos redistributivos no território municipal.

Para complementar o financiamento urbano, ao auferir recursos para a implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos.

A obtenção de recursos com a OODC não pode ser considerada a principal finalidade da aplicação do instrumento, sob pena de se perder a sua motivação original de equidade. Por isso, regulação e financiamento urbanos devem estar lado a lado na aplicação da OODC, de modo a promover cidades menos desiguais e, portanto, socialmente mais justas.

Para contribuir para a regulação do mercado, pois, mediante a regulamentação de índices urbanísticos e coeficientes de aproveitamento, reduz-se a oportunidade da especulação fundiária.

Estratégias relacionadas	
E10	Direcionar a produção imobiliária para áreas adequadas ao desenvolvimento urbano.
E43	Identificar áreas e promover a criação de Polo Comercial ou Circuito de Compras articulado ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E96	Recuperar a valorização fundiária para aplicação de tais recursos, priorizando áreas mais precárias e buscando reduzir desigualdades socioterritoriais e melhorar a qualidade urbana em todo o município.

O Estatuto da Cidade é claro quando afirma que “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (art. 28). Aqui, fica definida a competência municipal para decidir se cabe considerar limites de aproveitamento superiores ao estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico para certos terrenos urbanos, porém não resta dúvida de que, no caso em que seja efetivada essa possibilidade, deve ser cobrada a contrapartida correspondente, a qual se materializa por meio da instituição da OODC.

Para regulamentar a OODC é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Delimitação das áreas de incidência do instrumento:** indicação das áreas urbanas que poderão ter construções que ultrapassem o CAB dos terrenos, passíveis de aplicação da OODC. Isso pode ocorrer em toda a extensão da área urbana ou em macrozonas e áreas especiais que estejam indicadas no próprio Plano Diretor. A escolha da categoria espacial mais adequada (macrozona, zona, distrito, bairro, setor etc.) depende da complexidade do município, no entanto, é fundamental esclarecer que indicar áreas de aplicação da OODC é o mesmo que definir as áreas onde será permitido ultrapassar o CAB e que, para que isso seja aplicável, já devem estar definidas no Plano Diretor.

Se o CAB deve ser entendido como um patamar mínimo de edificação que confira utilidade aos terrenos urbanos, ou seja, que lhes garanta algum conteúdo econômico, também é preciso observar que, quanto mais uniforme o CAB, que pode ser único para toda cidade, maior será a igualdade proporcionada às propriedades urbanas.

- ▶ **Critérios para o estabelecimento dos limites máximos de aproveitamento dos terrenos:** dentre os parâmetros usados pelo município para controlar o uso e a ocupação do solo em relação à **capacidade da infraestrutura** urbana, deve-se avaliar quais e de que forma podem ser usados como base para a aplicação da OODC. Atualmente, a maior parte das cidades brasileiras aplica o instrumento usando cálculos a partir dos coeficientes de aproveitamento, estabelecendo o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAB). Dadas as dificuldades de estabelecer com clareza as limitações da infraestrutura, alguns municípios também utilizam estoques construtivos máximos para limitar a construção; no entanto, esse recurso demanda maior **capacidade institucional e de gestão**.

O **ESTOQUE CONSTRUTIVO** é definido pelo cálculo de quantos metros quadrados construtivos podem ser comercializados em determinada unidade territorial (perímetro específico, área, bairro, zona ou macrozona), de acordo com sua infraestrutura disponível ou prevista.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- ▶ **Avaliação do macrozoneamento**  
Definição do **(Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB))**.
- ▶ **Definição do CAB.**
- ▶ **Definição das áreas com potencial para construir acima do CAB:** análise do potencial de construção relativamente à **capacidade de infraestrutura**. Definição dos coeficientes de aproveitamento máximo. Ver Zoneamento.
- ▶ **Planta de valores por m<sup>2</sup> de terreno (Planta Genérica de Valores – PGV):** verificar a existência desse mapa e a necessidade de atualizá-lo para que seus valores (ou percentuais desses valores) possam ser usados nos cálculos da contrapartida da OODC sem defasagem em relação aos valores de mercado.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que a OODC seja regulamentada no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode, portanto, ser regulamentada por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. O CAB, que pode ser único para toda cidade ou variar por zona, e o CAMax, que deverá variar de acordo com a capacidade de densificação local, poderão ser estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo

A definição de CAMax abrange tanto as capacidades máximas da infraestrutura como aspectos urbanísticos (por exemplo, a preservação do patrimônio cultural, a manutenção da vista de um perfil natural de montanhas ou de outra paisagem significativa.)

- ▶ **Destinação dos recursos financeiros:** definição das finalidades a serem atendidas pela utilização dos recursos financeiros obtidos com a aplicação da OODC. Pode ser desenvolvido um plano de trabalho destinado à aplicação dos recursos financeiros obtidos com a OODC.
- ▶ **Previsão de criação de um Fundo Municipal:** que receberá os recursos financeiros obtidos com a aplicação da OODC. O Plano Diretor poderá dar diretrizes relativas à composição desse fundo, à sua gestão democrática, entre outras, além de regulamentar o funcionamento geral do fundo. Ver Órgãos colegiados e fundos municipais de política urbana.
- ▶ **Situações passíveis de isenção da aplicação de OODC:** quando for o caso, indicar as situações passíveis de isenção, estando claramente identificados os objetivos e as finalidades a serem atingidas. Vale lembrar que, quanto menos casos de isenção houver, maior será a equidade promovida pela regulação do uso e da ocupação do solo.

As isenções ou os descontos na cobrança da outorga são incentivos econômicos que podem ser relacionados a tipologias, usos, sistemas construtivos ambientalmente responsáveis ou porções do território. É interessante que edificações de interesse público e social, como empreendimentos de habitação de interesse social, sejam isentas para não inviabilizar sua produção, bem como as áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O município também pode ter um fator de incentivo para habitação de mercado popular, por exemplo, caso queira incentivar esse uso. Outra forma de incentivo indireto por meio de descontos na cobrança da outorga é a criação de regras específicas para cômputo de coeficiente de Aproveitamento. A lei pode estabelecer critérios para incentivar a melhoria da qualidade urbana e ambiental, como telhados verdes, arborização, fachada ativa, galerias e espaços de fruição pública no térreo, dentre outros. Neste caso, é preciso se estabelecer da mesma forma um desconto máximo, de forma a não inviabilizar a cobrança da outorga e não sobrecarregar a infraestrutura instalada na região.

- ▶ **Fórmula de cálculo para cobrança da contrapartida financeira:** deve ser apresentada no Plano Diretor e ser de fácil aplicação para que não se torne um entrave à utilização da OODC. Deve estipular um valor a ser cobrado pelo m<sup>2</sup> adicional ao básico estipulado, podendo ser adicionados fatores sociais ou de correção à fórmula.

É importante que o valor do m<sup>2</sup> esteja associado ao valor do terreno, como a PGV – desde que atualizada –, ou aos valores de mercado, caso haja uma comissão de valores imobiliários. O instrumento busca capturar a valorização sobre a terra; caso o município utilize valores de m<sup>2</sup> de construção como o Custo Unitário Básico (CUB), por exemplo, a cobrança refletirá apenas alteração de valor da construção civil, e não alteração do preço da terra em função da valorização da localização, desvirtuando o objetivo do instrumento.

#### FÓRMULA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (LEI 16.050/ 2014)

$$C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$$

Onde:

C = contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional;  
At = Área de terreno em m<sup>2</sup>;  
Ac = Área construtiva computável total pretendida no empreendimento em m<sup>2</sup>;  
V = valor do m<sup>2</sup> do terreno calculado com base nos valores praticados no mercado imobiliário do Município, contante do **Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa**;

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1;

Fp = fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos).

**Quanto maior o uso (relação AT / AC) menor o valor – incentivo à ocupação das zonas com maior CA.**

- ▶ **Definição de fatores de correção, de planejamento ou sociais:** que devem ser incluídos de acordo com uma série de critérios que o município decida adotar (com os devidos cuidados com relação ao acúmulo de fatores), por exemplo:

- ▶ **fator de correção** do valor do metro quadrado do potencial adicional de construção: um fator de correção de 0,8, por exemplo, fixa em 80% o valor do metro quadrado adicional – vantagem sobre comprar outro terreno.
- ▶ **fator de ajuste** segundo certos critérios, por exemplo a natureza da contrapartida. Há cidades que fixam uma contrapartida de 100% se ela for em obras e de 80% se for em dinheiro. Isso equivale a um desconto de 20% para o pagamento em espécie.
- ▶ **fatores de redução** negociados politicamente: implementação gradual da cobrança da OODC, podendo ser, por exemplo, de 0,2 no primeiro ano, de 0,4 no segundo ano e assim por diante, até alcançar 1,0 no quinto ano (e ser suprimido da fórmula).
- ▶ **fatores de planejamento:** entendidos como incentivos para a promoção de determinados usos ou regiões. Podem ser definidos por bairro ou região da cidade e, inclusive, ser maior que 1,0, quando se deseja limitar determinados usos ou locais.

- ▶ **fatores ditos de interesse social:** têm a função de incentivar certos tipos de empreendimento de especial interesse social, Habitação de Interesse Social (HIS), escolas e hospitais públicos.
- ▶ **Definição da natureza das contrapartidas (monetária, de terrenos, de obras, de serviços):** cuja equivalência, em qualquer dos casos, deve ser dada pela contrapartida financeira. O pagamento da contrapartida cobrada pela OODC é normalmente feito em dinheiro. Porém, a partir do montante de recursos relativo a essa contrapartida, pode-se prever o “pagamento” equivalente por meio de outros tipos de recursos, desde que isso seja expressamente previsto na lei municipal que regulamenta a OODC. Desse modo, a contrapartida pode ser paga mediante:
  - ▶ doação de áreas em outra região;
  - ▶ efetivação de investimentos em obras de revitalização na área da concessão da OODC ou em outras áreas da cidade.

### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Para a utilização da OODC não há obrigatoriedade de aprovação de lei específica, mas o instrumento pode ser regulamentado dessa forma. Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior da OODC.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições entre os objetivos da aplicação da OODC e os parâmetros de controle do uso e da ocupação do solo.
- ▶ Na nova regulamentação, sejam respeitados os critérios para definição dos limites máximos de aproveitamento, mesmo que estes tenham sido estabelecidos mediante diretrizes gerais do Macrozoneamento.

Atenção ao articular Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir (TDC). As experiências de alguns municípios que implementaram a OODC e também a TDC mostraram que há o risco de concorrência entre esses instrumentos. É preciso observar os valores e a base de cálculo estipulados para que um não seja excessivamente mais vantajoso que o outro. Da mesma maneira, é preciso observar a quantidade de metros quadrados que pode ser transferida, uma vez que uma oferta muito grande na TDC pode inviabilizar a OODC. Implementar esses dois instrumentos de forma articulada e não concorrente é um desafio importante a ser abordado principalmente por municípios de grande porte.

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

As novidades introduzidas com a OODC que vão requerer das administrações municipais maior atenção e maior empenho estão associadas às seguintes etapas para sua implementação:

- ▶ **Aprovação de projetos:** cálculo do coeficiente de aproveitamento utilizado (CAMax menos CAB) a ser utilizado a partir da outorga. Pode ser associado a mecanismo de cobrança de forma a facilitar o procedimento.
- ▶ **Gestão de cobranças:** definição de formato e procedimento de cobrança e criação da conta específica.
- ▶ **Gestão e aplicação dos recursos obtidos com a aplicação da OODC:** conselho e fundo regulamentados e em funcionamento.
- ▶ Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano.

#### Aprovação de projeto (Integração da Oodc ao licenciamento urbanístico)

Como, quanto e quando pagar são algumas das respostas que devem constar no procedimento de aprovação e na guia para pagamento da outorga.

Muitos municípios adotam como referência, por exemplo, o pagamento completo da contrapartida prevista em lei ao final dos trâmites de aceitação da obra concluída. Isso quer dizer que, uma vez concluída a obra, o valor total da contrapartida do beneficiário deve também ser quitado junto à administração municipal. Essa é uma maneira de garantir o pagamento integral da contrapartida pela autorização da construção acima do CAB.

**Sistemas de licenciamento informatizados** podem facilitar ainda mais o andamento dessas etapas, encurtando o prazo de aprovação dos pedidos de autorização para construir.

A **SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO LICENCIAMENTO** é essencial para o monitoramento da dinâmica da cidade e, seguindo os preceitos da boa administração, ajuda a facilitar o acesso do público em geral a todas as informações decorrentes da atividade licenciadora. Os resultados obtidos com a aplicação da OODC também devem ser disponibilizados ao conhecimento geral.

## Gestão dos recursos obtidos com a aplicação da OODC

Para garantir o controle social na gestão dos recursos obtidos, é necessária a ampla divulgação das formas de utilização dos recursos, bem como a instituição de um Conselho Municipal para a gestão do Fundo Municipal, que terá como fonte de receita os recursos financeiros obtidos com a OODC.

A instalação de um Fundo Municipal específico para a aplicação dos recursos financeiros pressupõe que sejam elaborados programas de trabalho que atendam às finalidades detalhadas legalmente. São critérios e pré-requisitos básicos para a gestão do Fundo Municipal, de natureza financeira, criado no próprio Plano Diretor ou regulamentado por lei específica, que terá como fonte de receita os recursos obtidos com a OODC:

- i.** Identificação de todos os recursos financeiros que constituirão as suas receitas, caso não tenha como fonte exclusiva os recursos da aplicação da OODC.
- ii.** Orientações para a elaboração e a execução de programas de trabalho anuais, a serem submetidos à Câmara Legislativa junto com a Lei de Orçamento Municipal, de acordo com as finalidades preestabelecidas.
- iii.** Autorização para que o município abra uma conta especial para depósito das suas receitas e faça sua manutenção em agência de estabelecimento oficial de crédito.
- iv.** Autorização para que os recursos financeiros possam ser aplicados em operações financeiras enquanto não forem efetivamente utilizados, com objetivo de aumentar ou atualizar suas próprias receitas.
- v.** Divulgação da movimentação financeira realizada, com atualizações periódicas sobre a origem dos depósitos e a destinação das aplicações, prevendo os meios a serem disponibilizados para essa divulgação.
- vi.** Designação nominal do órgão municipal que será responsável por sua gestão. Esse órgão, em geral, é o mesmo que assume também a responsabilidade titular pelo planejamento e licenciamento urbanos.
- vii.** Definição das atribuições do órgão gestor responsável por disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento do próprio fundo, garantindo a mobilização de uma base técnica e operacional suficiente para a execução das operações financeiras a serem realizadas.

**viii.** Introdução de mecanismos de controle social e monitoramento com participação do poder público e da sociedade, tanto para pactuar prioridades de investimentos como para garantir a realização das ações de acordo com o previsto.

**ix.** Definição do papel do Conselho Municipal na gestão do fundo e sua competência.

**x.** Especificação do prazo de vigência do fundo como indeterminado e acréscimo dessa informação na lei de sua criação.

## Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano

Para além de um balanço dos investimentos e da aplicação de recursos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Algumas perguntas devem ser respondidas nesse processo, para que a utilização do instrumento e dos recursos seja aperfeiçoadas ou corrigida, entre elas: se as obras e os investimentos contribuíram para a melhoria da infraestrutura, da qualidade urbana ou de outros objetos relacionados ao instrumento no âmbito do Plano Diretor. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo a transparência dos processos, e também é importante para iniciar a revisão do Plano Diretor.

O município pode planejar ou utilizar um conjunto de variáveis e indicadores para aferir a qualidade socioambiental urbana (taxas de incremento da densidade populacional e do estoque construtivo, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, preço da terra, entre outros indicadores), em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor.

Muitos municípios avançaram nessa direção, estruturando Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) que permitem atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal.

## REFERÊNCIAS

Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka, Outorga Onerosa do Direito de Construir (Brasília: Ministério das Cidades, 2012, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 1).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

## O QUE É?

O Macrozoneamento é a base para definir o uso e a ocupação do solo no município e corresponde a uma cartografia e a parâmetros que indicam a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às suas diferentes áreas.

O Macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo no município inteiro, em concordância com as estratégias de políticas urbanas, rurais e ambientais. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: área rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de recursos minerais, produção de madeira, agroturismo, etc), área natural (floresta nacional/estadual, parque, estação ecológica, reserva de fauna, etc) e área urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos, sendo que o ideal é sempre incentivar a mistura de usos). Essa leitura inicial ajuda a circunscrever o **perímetro urbano**<sup>52</sup>, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana.

A partir da delimitação do perímetro urbano, o Macrozoneamento define, ainda em grandes áreas de interesse de uso, as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. A definição dessas áreas, chamadas de macrozonas, deve ser feita partindo do princípio da compatibilidade entre a **capacidade da infraestrutura** instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes. De uma forma geral, um princípio genérico deve ser seguido: é nas áreas urbanas mais centrais, providas de infraestrutura e com menores restrições ambientais que a densidade construtiva e demográfica deve ser mais alta.

Além disso, é no processo de elaboração e revisão do macrozoneamento que as áreas de riscos climáticos e de desastres naturais devem orientar a formulação das características e restrições de uso e ocupação do solo, buscando-se aliar o desenvolvimento urbano com a capacidade adaptativa do território e a promoção da resiliência urbana.

52. Ver quadro conceito e definições de perímetro urbano e perímetro rural

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos do Macrozoneamento são:

- ▶ Estabelecer diretrizes gerais para o cumprimento da **função social da propriedade**<sup>53</sup> em grandes regiões do município, a partir da visão de futuro que a sociedade local possui para cada um dos territórios.
- ▶ Organizar espacialmente as diretrizes do Plano Diretor e embasar a articulação dos instrumentos deste ao território municipal, de forma coerente com as definições e os objetivos do Macrozoneamento.
- ▶ Estabelecer critérios e prioridades espacializadas para a utilização de instrumentos, intervenções, obras, programas, prazos, entre outras questões estratégicas da política de desenvolvimento municipal.
- ▶ Possibilitar a correta delimitação do perímetro urbano, evitando incorporar áreas de características não passíveis de urbanização sob as regras da política urbana. Ou seja, evitar que sejam urbanizadas áreas estratégicas para produção de alimentos que promovem segurança alimentar pra cidades, bem como impróprias para ocupação humana, como aquelas identificadas como área de riscos climáticos, riscos de desastres naturais (geotécnico, de inundaçao, entre outros) e de preservação ambiental (área verdes, mananciais, entre outras).
- ▶ Constituir a base para elaborar o zoneamento de macrozonas urbanas, rurais e naturais, identificando ainda o **perímetro urbano e rural do município**.

53. Ver quadro de definições básicas “como definir a função socioambiental do território”

Como o Macrozoneamento é a base para a definição das diretrizes e da cartografia da política urbana e rural, ele se relaciona a todas as estratégias de desenvolvimento urbano-ambiental do Plano Diretor. Ainda assim, algumas estratégias específicas podem ser expressas no Macrozoneamento, e estas são apresentadas a seguir.

Estratégias relacionadas	
E07	Garantir parâmetros urbanísticos compatíveis com as tipologias e demanda existente e produzida no território.
E08	Controlar o avanço da ocupação urbana e planejar frentes de expansão considerando as condições de risco existentes.
E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E12	Demarcar áreas para a produção rural, garantindo reserva para produção de agricultura familiar, agroecológica e sustentável, evitando o espraiamento da mancha urbana.
E13	Garantir a preservação e a conservação das áreas ambientalmente frágeis.
E15	Demarcar áreas para ocupação com convivência de atividades rurais e urbanas de baixa densidade (como chácaras, sítio de recreio, lazer).
E18	Restringir o perímetro urbano para conter o espraiamento, de forma a incentivar uma cidade mais compacta.
E21	Promover o aumento da oferta para unidades habitacionais de padrões variados e/ou para usos não-residenciais.
E46	Demarcar e garantir áreas para a produção rural.
E47	Estimular uso mais intensivo da terra já demarcada para uso rural.
E53	Controlar a expansão urbana de modo a limitar seu avanço sobre áreas com maiores riscos de acidentes relacionados a grandes projetos de impacto.
E57	Garantir que a implementação e a operação de atividade extrativista ocorram de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E58	Garantir a implementação do complexo industrial de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E59	Garantir a implementação do equipamento de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E66	Planejar e articular as áreas verdes municipais às áreas de relevância regional ou metropolitana.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E71	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
E74	Articular planejamento de novas áreas de ocupação urbana à capacidade de drenagem existente e prevista no município.
E76	Viabilizar condições para a ampliação da mobilidade ativa e do transporte não motorizado.
E78	Promover a articulação e a integração do desenvolvimento rural sustentável e solidário, regionalmente e entre diversos setores e esferas de governo, por meio de agendas comuns nos territórios.
E79	Garantir terras para a produção agrícola familiar, agroecológica e sustentável.
E85	Fortalecer as parcerias interinstitucionais e regionais para desenvolvimento do segmento turístico em diversos níveis e escalas de atuação.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

Para elaborar o Macrozoneamento, é preciso aprofundar o conhecimento da realidade local a partir do cruzamento entre informações quantitativas ou qualitativas (sobre a população do município, as características da paisagem natural e construída, os tipos de uso e ocupação existentes e outros dados) e informações cartográficas ou espacializadas, a fim de que seja possível realizar leituras demarcadas no território, ou seja, enxergar setores com características distintas por meio de mapeamentos.

As ferramentas digitais, como os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), são bastante úteis para sobrepor e analisar diferentes camadas de dados técnicos, sociais, econômicos, tanto qualitativos como quantitativos, sobre diferentes mapeamentos e características geográficas do município (por exemplo, redes hidrográficas, altimetria, sistema viário, entre outros). Caso o município não as utilize, é interessante avaliar se seria possível implementá-las, inserindo tais ferramentas não apenas na elaboração do Plano Diretor, mas também no dia a dia da gestão, para monitoramento do território, organização e atualização dos tributos territoriais e direcionamento de políticas, serviços e intervenções públicas.

Esse conjunto de informações corresponde ao reconhecimento do território municipal e de sua inserção regional e deve partir de levantamentos mínimos ou básicos capazes de qualificar a existência e as características principais dos territórios urbano, periurbano, rural e natural. Veja o conteúdo do capítulo 1 – [Leitura do Território](#).

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

O Macrozoneamento deve ser totalmente definido no Plano Diretor, pois é a base para as diretrizes de uso e ocupação do solo e, portanto, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Avaliação e delimitação do perímetro urbano:** distinguir no território municipal as áreas que são urbanizadas ou passíveis de urbanização, incluindo as áreas de expansão futura, quando necessário, para que o Plano Diretor possa delimitar o perímetro urbano. Essa definição é essencial para que se possa lançar um

olhar mais detalhado sobre a parcela do território reservada ao desenvolvimento das atividades urbanas. A revisão do Plano Diretor poder reduzir o perímetro urbano atual, caso a leitura do território aponte essa necessidade

Muitas vezes, a regulamentação do perímetro urbano através de uma descrição técnica precisa é remetida para uma lei municipal específica complementar ao próprio Plano Diretor. Isso não se traduz em problema, desde que os conceitos, os critérios e os parâmetros essenciais presentes no Plano Diretor sejam observados; no entanto, é altamente recomendável que a delimitação do perímetro esteja associada ao Plano Diretor.

- **Delimitação das macrozonas:** demarcar em mapa os perímetros das grandes zonas que vão servir de referência para definir futuramente o uso e a ocupação do solo, considerando principalmente em quais regiões do município há intenção ou restrição de adensar, ocupar ou preservar recursos naturais. Sua delimitação parte dos tipos de território identificados na etapa de reconhecimento municipal, mas as áreas podem ser menores do que os territórios reconhecidos inicialmente, ou seja, cada tipo de território pode englobar mais de uma macrozona, de acordo com as características encontradas e as diversas visões de futuro.

É muito importante que o mapa do Macrozoneamento seja facilmente compreensível para leigos e, para isso, além de demarcar macrozonas, podem ser utilizadas representações de alguns elementos importantes para o reconhecimento da cidade, por exemplo, rios, sistema viário, equipamentos de interesse público, eixos de mobilidade e limites administrativos de bairros, bem como áreas sujeitas a riscos climáticos. É interessante que não sejam definidas muitas macrozonas, evitando entrar em detalhes que se refiram ao zoneamento para o uso e a ocupação do solo.

- **Descrição das macrozonas:** apresentar os critérios utilizados para definir as macrozonas, nomeá-las e descrever com clareza, para cada macrozona, (I) suas características, (II) seus objetivos e (III) os parâmetros e instrumentos aos quais se relaciona. Por exemplo, pode-se caracterizar uma macrozona pelo seu grau de urbanização, pela presença de infraestrutura, de vazios urbanos, de áreas ou recursos naturais, entre outros. Os objetivos podem estar relacionados à intenção de adensar ou restringir a ocupação em seu perímetro e, a fim de alcançar tais desejos, pode-se priorizar a macrozona para a aplicação de determinados instrumentos, bem como estabelecer diretrizes ou parâmetros iniciais de parcelamento, uso e ocupação.

Por englobar todo o território municipal, o Macrozoneamento é uma importante ferramenta para compreender a inserção regional de cada município e atuar na direção do desenvolvimento regional. Algumas regiões do seu município podem ser importantes também para as dinâmicas de outros, pelo compartilhamento de serviços, recursos naturais, provisão de empregos, entre várias outras possibilidades. Por esse motivo, é interessante que, no processo de elaboração do Plano Diretor e do Macrozoneamento, sejam incorporadas também as questões trazidas por outros municípios que compartilham dinâmicas regionais, eventualmente estabelecendo macrozonas de interesse regional ou metropolitano.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O Macrozoneamento influencia a gestão de toda a política de desenvolvimento territorial do município, pois determina os parâmetros, as áreas de incidência e os objetivos mais básicos a serem incorporados no planejamento e na implementação de todos os instrumentos vinculados ao Plano Diretor. Por esse motivo, é uma ferramenta que não está sujeita a revisões a qualquer momento: para revisar ou atualizar o Macrozoneamento, é preciso aprovar uma lei específica alterando seu conteúdo no Plano Diretor, em amplo processo participativo que demonstre a necessidade de revisão e que seja pactuado entre a sociedade civil e os poderes executivo e legislativo municipais. Sua gestão cotidiana depende da garantia do cumprimento de suas diretrizes e é principalmente relacionada a:

### Inclusão de diretrizes e parâmetros do macrozoneamento nas políticas de desenvolvimento territorial

É fundamental que os parâmetros de cada macrozona sejam utilizados para desenvolver e priorizar as demais políticas de desenvolvimento territorial e os instrumentos a elas vinculados, tanto no Plano Diretor quanto no cotidiano administrativo municipal. Com isso, o Macrozoneamento pode ser usado estratégicamente para direcionar ações, programas e recursos para determinadas regiões e políticas setoriais do município. Para tanto, a integração entre aspectos das finanças municipais e cadastros imobiliários é muito importante e pode ser facilitada com o uso de sistemas de informações geográficas.

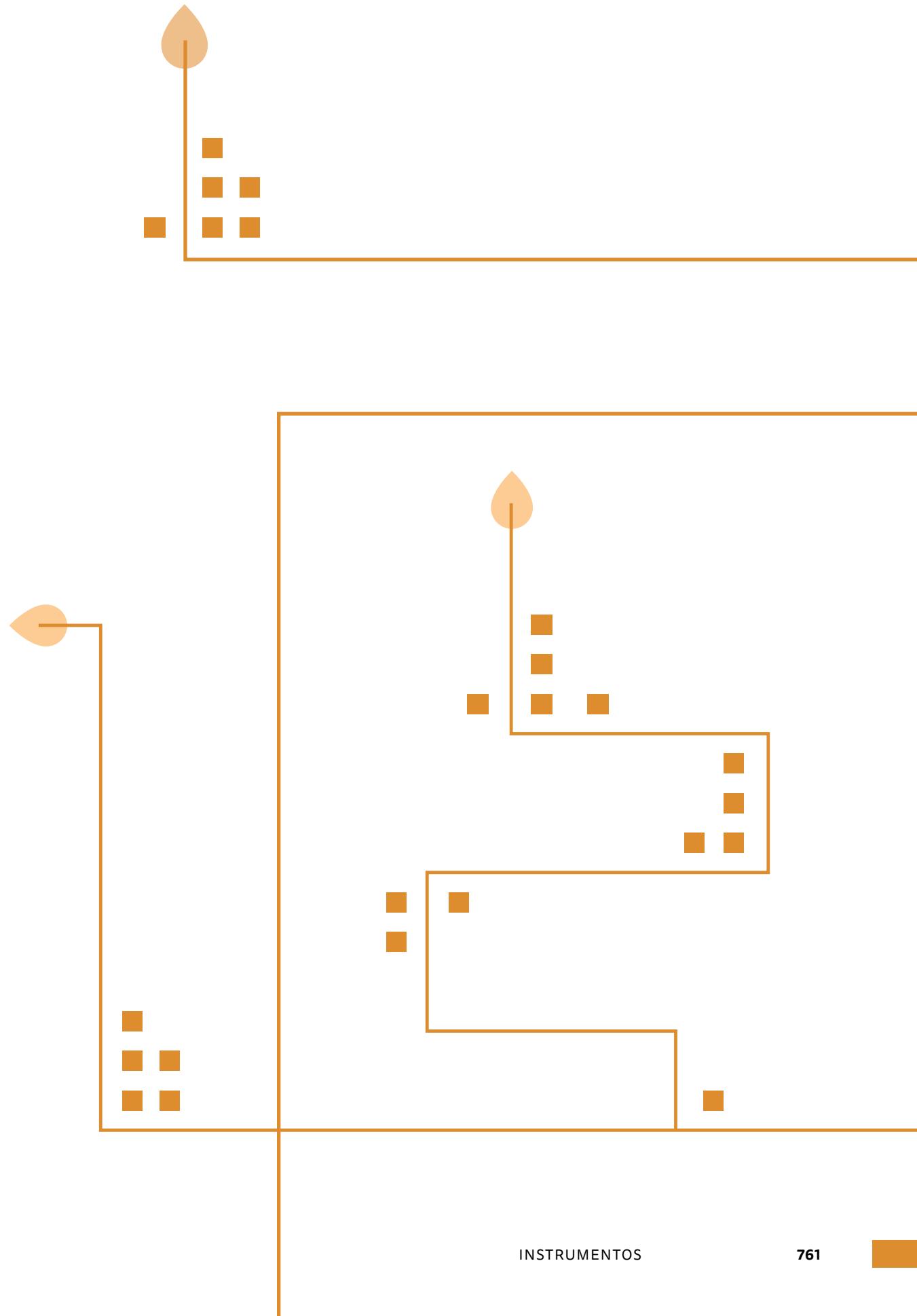
### Garantia do cumprimento das diretrizes do macrozoneamento na aprovação de projetos

Todos os procedimentos de licenciamento e aprovação de projetos, dos menores aos maiores empreendimentos, devem ser coerentes com as diretrizes previstas no Macrozoneamento. Por esse motivo, nos documentos exigidos (memoriais ou desenhos de projeto, por exemplo) para os pedidos de aprovação de projeto, devem constar a macrozona na qual estão inseridos e os parâmetros considerados. No

caso de empreendimentos que requerem diretrizes ao setor de planejamento antes da elaboração dos projetos, é fundamental que as informações relativas ao Macrozoneamento sejam incluídas de forma direta nas diretrizes a serem enviadas.

### **Gestão democrática da cidade a partir do macrozoneamento**

O Macrozoneamento, por ser composto por um mapeamento simplificado e por um conjunto de diretrizes gerais, é de fácil apreensão pela sociedade civil quando comparado à maioria dos demais instrumentos vinculados ao Plano Diretor. Por esse motivo, tanto nas discussões de elaboração do Plano Diretor quanto nos espaços institucionais (inclusive conselhos municipais) e na implementação das políticas urbanas, o Macrozoneamento é uma importante ferramenta a ser mobilizada pela sociedade civil para garantir que o desenvolvimento municipal caminhe em direção à visão de futuro pactuada no Plano Diretor.



### **REFERÊNCIAS**

Ministério do Meio Ambiente, Zoneamento Ambiental Municipal: o meio ambiente contribuindo para o planejamento urbano (Brasília: MMA, 2018).  
Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001).

## O QUE É?

A atividade de **Parcelamento do Solo** para fins urbanos é regulada pela Lei Federal n. 6.766/79, norma geral de direito urbanístico que estabelece os parâmetros mínimos para a aprovação de empreendimentos de Parcelamento do Solo. Todavia, os municípios podem e devem editar normas legais locais para disciplinar a matéria de acordo com suas peculiaridades.

Embora seja comum a elaboração da Lei de Parcelamento após a aprovação do Plano Diretor, ambos podem ser feitos simultaneamente e, inclusive, os regramentos da Lei podem e devem estar inseridos no Plano Diretor, reservando-se a uma lei ou decreto específicos os procedimentos administrativos para apresentação e processamento dos pedidos. A elaboração da Lei de Parcelamento concomitantemente com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) é um pouco mais comum, mas os municípios de pequeno e médio portes podem se beneficiar com a elaboração conjunta de Plano Diretor, Zoneamento e Lei de Parcelamento, pois suas leituras técnicas e sociais são complementares. A elaboração conjunta facilita articular a disciplina do Parcelamento ao Zoneamento e aos instrumentos do Plano Diretor, simplifica o acesso e a legibilidade da regulação urbana e reduz as chances de se elaborarem normativas incompatíveis entre si. A elaboração separada só é recomendável para grandes municípios, nos quais as complexidades e os conflitos são maiores e, portanto, o texto do Plano Diretor é mais extenso. No entanto, muitos municípios de médio porte incluíram critérios de Parcelamento em seu Plano Diretor, tornando a legislação mais eficaz. Essas decisões podem ser tomadas levando-se em consideração que o processo tramita somente uma vez na Câmara Municipal, podendo ter mais argumentos técnicos para alterações pontuais no texto da lei.

Via de regra, é no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano que encontramos as normas a serem seguidas pelo município e pela pessoa empreendedora. No tocante ao Parcelamento do Solo, no caso de não existirem normas locais, o município deverá observar o que dispõe a Lei Federal n. 6.766/79, bem como as legislações estaduais, em especial se o município se localizar em regiões metropolitanas, onde se faz necessária a anuência prévia ao

processo de Parcelamento do Solo pelo órgão estadual competente.

A Lei Federal n. 6.766/79 estabelecia inicialmente a existência de duas modalidades de Parcelamento do Solo Urbano: loteamento e desmembramento (art. 2º). A partir da Lei Federal n. 13.465/17, passou-se a prever o “loteamento de acesso controlado” (art. 2º, §8º) e o “condomínio de lotes” (art. 4º, §4º), que serão abordados pelos Instrumentos de Regularização Fundiária.

Dentre as modalidades do Parcelamento estão o loteamento, no qual há necessidade de abertura de um sistema viário interno na gleba a ser parcelada. Todos os lotes gerados no loteamento devem ter as dimensões mínimas estabelecidas pela legislação e acesso ao sistema viário público e oficial. No caso de desmembramento, a gleba ou lotes maiores são subdivididos em lotes que atendam às dimensões mínimas estabelecidas pela legislação, de forma que todos os lotes tenham acesso direto a uma rua preexistente. A via pública, nesse caso, já deve estar incorporada ao sistema viário oficial do município, urbanizada, com sistemas implantados de drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública.

Já o condomínio de lotes, recentemente criado pela Lei Federal n. 13.465/17, define que, em um mesmo terreno, a depender de sua dimensão, podem existir partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. Aplica-se ao condomínio de lotes, quando cabível, o disposto sobre condomínio edilício, respeitada a legislação urbanística municipal. Se o condomínio de lotes ocorrer por meio de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo da pessoa proponente.

Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade cujo controle de acesso é regulamentado por ato do poder público municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, quando não residentes, desde que devidamente identificados ou cadastrados.

O remembramento (união de dois ou mais lotes contíguos para a formação de um novo lote) e o desdobra (divisão de um lote em novos lotes, sem objetivo de urbanização) são procedimentos administrativos que não interferem na ordem urbanística municipal, portanto são regulados pela legislação municipal, que avalia a dimensão do remembramento máximo permitido. Tanto o terreno resultante do desdobra quanto aquele resultante do remembramento são juridicamente considerados como um novo imóvel, com matrícula própria e área distinta.

Segundo o artigo 3º da Lei Federal n. 6.766/79:

Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei n. 9.785, de 1999).

**Parágrafo único** – Não será permitido o parcelamento do solo:

- i. em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- ii. em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- iii. em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- iv. em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- v. em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Os parâmetros de Parcelamento do Solo Urbano são intrinsecamente relacionados às diretrizes, aos objetivos e aos parâmetros do Macrozoneamento e do Zoneamento, ou seja, a definição de índices relativos às características de lotes, loteamentos e desmembramentos deve basear-se nas diferenças existentes e desejadas para cada zona urbana ou a ser urbanizada no município.

O governo estadual é responsável por regular o Parcelamento do Solo Urbano em algumas situações, quais sejam (artigo 13º da Lei Federal n. 6.766/79):

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abrange área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>.

Vale registrar ainda que, no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos da disciplina de Parcelamento do Solo Urbano são:

- Regrar as formas de subdivisão de grandes áreas (glebas) para que os lotes resultantes estejam de acordo com critérios mínimos de dimensionamento e provisão de infraestrutura básica. Também busca regrar a reunificação de lotes mediante o remembramento ao estabelecer tamanhos máximos para determinadas zonas definidas no Plano Diretor.
- Estabelecer parâmetros básicos ligados à urbanização de áreas voltadas à expansão urbana e à regularização fundiária.
- Evitar que sejam urbanizadas áreas impróprias para ocupação humana, como aquelas identificadas como áreas de risco (geotécnico, de inundaçāo, entre outros casos) e de preservação ambiental (áreas verdes, mananciais, entre outras), além de estabelecer regramentos distintos para áreas de valor histórico e cultural.

### Estratégias relacionadas

E04	Garantir a segurança na posse, de modo a permitir a permanência da população de baixa renda e/ou de povos e comunidades.
E08	Controlar o avanço da ocupação urbana e planejar frentes de expansão considerando as condições de risco existentes.
E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E14	Promover o adensamento de áreas urbanas com infraestrutura.
E18	Restringir o perímetro urbano para conter o espalhamento, de forma a incentivar uma cidade mais compacta.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário e mobilidade ativa, entre outros.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E29	Incentivar desenho urbano que garanta qualidade no uso e na ocupação do solo, bem como relações mais humanas no espaço urbano público.
E38	Promover a regularização fundiária, edilícia e/ou de uso.
E52	Regulamentar as formas de uso do espaço público e da instalação de comércio ambulante, visando maior qualidade ambiental e urbana para o município.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E71	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
E74	Articular planejamento de novas áreas de ocupação urbana à capacidade de drenagem existente e prevista no município.
E102	Direcionar e condicionar a implementação de novos loteamentos e condomínios de forma articulada à política de desenvolvimento urbano.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

- ▶ **Análise dos mapeamentos e instrumentos que abordam os vazios urbanos e as áreas de transição urbano-rural:** compreender as características de glebas vazias em áreas urbanas consolidadas, para verificar se há necessidade de prever áreas para expansão urbana. Em qualquer caso, é importante estabelecer os parâmetros de Parcelamento para os diferentes tipos de territórios sujeitos ao Parcelamento do Solo Urbano. Portanto, é preciso verificar como os diversos levantamentos realizados para as leituras iniciais que visam à elaboração do Plano Diretor – incluindo os critérios e definições para os perímetros urbano e rural – e os instrumentos já previstos abordam os vazios urbanos e as áreas de transição urbano-rural. Algumas perguntas devem ser respondidas nesse processo, entre elas: existem glebas vazias em áreas centrais e/ou consolidadas do município? As áreas urbanas do município têm aumentado ao longo dos últimos dez anos? Caso sim, como e para onde? Que tipo de impactos positivos e negativos essa expansão tem proporcionado? Quais as características de uso e ocupação do solo dessas novas áreas urbanizadas?
- ▶ **Avaliação das características morfológicas e tipológicas predominantes no município e em loteamentos recentes:** para que os parâmetros de Parcelamento estabelecidos sejam coerentes com a morfologia e a tipologia existentes e desejadas para cada região do município.
- ▶ **Avaliação dos procedimentos ligados à aprovação de projeto de urbanização de áreas não ocupadas:** a partir da identificação de quais órgãos e setores influem no licenciamento de projetos formais que expandem a urbanização (como novos bairros, loteamentos, condomínios), deve-se procurar saber quais exigências, contrapartidas, parâmetros, entre outros quesitos relevantes, são exigidos do empreendedor, além de buscar informações sobre a adequação dos procedimentos administrativos nesse processo.

Regramentos específicos para mitigação de impactos urbanísticos e ambientais: áreas de expansão urbana ou áreas com grandes glebas passíveis de urbanização devem ser pensadas de forma a garantir que não gerem ou agravem impactos negativos, urbanos e ambientais. Grandes loteamentos, empreendimentos justapostos ou condomínios fechados muitas vezes causam estrangulamento do sistema viário, supressão de vegetação, problemas de drenagem e esgotamento

sanitário. Pode-se estabelecer novos parâmetros ou exigências no licenciamento ambiental, articuladas ao parcelamento do solo.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Como foi dito, é comum a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ser elaborada após a aprovação do Plano Diretor, mas ambos podem ser feitos simultaneamente; nesse último caso, todo o conteúdo – inclusive mapeamentos e tabelas de índices urbanísticos – relativo ao Parcelamento deve ser detalhado no Plano Diretor. Também é possível que o regramento de Parcelamento do solo esteja inserido no próprio Plano Diretor, ficando para uma legislação específica ou para um decreto as definições de seu processamento. Para isso é importante que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Documentação a ser apresentada pela pessoa empreendedora:** o município deve indicar os documentos a serem apresentados pela pessoa empreendedora na formalização dos requerimentos relacionados às diversas fases que envolvem a aprovação de um empreendimento de Parcelamento do Solo para fins urbanos. Também é importante que o procedimento de aprovação seja claramente definido para garantir a transparência do processo, a sequência correta de ações e a segurança das pessoas e empresas proprietárias e do poder público. A indicação de tais fases não deve ser apresentada minuciosamente no Plano Diretor, podendo ser objeto de uma lei específica ou de um decreto, por exemplo.

Embora haja diversas leis e políticas que se relacionam e influenciam a disciplina de Parcelamento do Solo Urbano, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal n. 12.608/12) e a Lei de Regularização Fundiária (Lei Federal n. 13.645/17) possuem instrumentos relacionados que são abordados por este Guia. São eles o Projeto Específico de Expansão Urbana (PEEU) e nas Ferramentas Complementares que abordam a Regularização Fundiária. Ambos influenciam significativamente a disciplina de Parcelamento do Solo Urbano e não podem estar em desacordo.

- ▶ **Definição das características da infraestrutura básica para Parcelamentos:** de acordo com a realidade municipal, podem ser consideradas novas necessidades além das previstas na Lei Federal n. 6.766/79, que consiste em equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica públ-

ca e domiciliar e vias de circulação. As exigências também variam entre parcelamentos comuns e em áreas de interesse social como a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que, segundo a lei federal, devem ter, no mínimo, vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar. É preciso também avançar no planejamento da infraestrutura digital como parte da infraestrutura básica da cidade, reduzindo as desigualdades digitais.

- ▶ **Definição das áreas destinadas a sistemas de circulação, a equipamentos urbano e comunitário e a espaços livres de uso público:** devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo Plano Diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. É comum o município estabelecer percentuais mínimos para destinação de tais áreas, a fim de formar um banco de terras públicas e possibilitar a implantação de usos e edificações necessários ao desenvolvimento da área parcelada e à sua população. Áreas remanescentes de vegetação (inclusive as Reservas Legais) podem se tornar Espaços Livres de Uso Público (ELUPs) nos processos de parcelamento do solo para fins urbanos, contribuindo para o sistema de áreas verdes do município.
- ▶ **Parâmetros e índices urbanísticos de Parcelamento:** incluem, pelo menos, as áreas mínimas e máximas de lote. O município pode optar por elaborar a Lei de Parcelamento do Solo junto ao Plano Diretor e/ou ao Zoneamento. Os parâmetros mínimos relativos ao Parcelamento do Solo costumam variar de acordo com a zona urbana e também em situações específicas de interesse público, como os casos de áreas ocupadas e para regularização fundiária. De forma geral, tais parâmetros envolvem dimensões mínimas de lote (frente mínima e área mínima), dimensões máximas de lote e quadra (frente máxima e área máxima), percentual mínimo de doação de área pública (área verde, institucional e sistema viário) e especificações do sistema viário (largura mínima de calçada ou via de pedestre, largura mínima do leito carroçável, largura mínima de ciclovia, declividade máxima). Estes parâmetros podem ser redefinidos, considerando as macrozonas em que se inserem, ampliando áreas permeáveis, largura de calçadas, dentre outros.

Também é interessante estabelecer, que antes da apresentação do projeto de Parcelamento, o município deve definir as diretrizes que orientarão a elaboração do projeto. É importante que o projeto a ser apresentado esteja adequado ao sistema de circulação e transporte existente e/ou projetado; as áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários não poderão apresentar declividade superior

a 15%; os projetos de equipamentos urbanos a serem implantados pelas empresas loteadoras deverão ser previamente aprovados pelo município, bem como pela concessionária do serviço e/ou pelo órgão competente do Estado e da União.

Vale registrar que, se houve expansão do perímetro urbano, é necessário que os processos de Parcelamento do Solo sejam precedidos da “desruralização” da gleba junto ao INCRA, e as áreas definidas como reserva legal devem estar demarcadas e ser utilizadas como áreas verdes nos processos de Parcelamento do Solo.

- ▶ **Definição de prazos:** deve haver prazos para que projetos de Parcelamento apresentados sejam aprovados ou rejeitados e para que obras executadas sejam aceitas ou recusadas. A Lei Federal de Parcelamento do Solo estabelece prazos para vigência das diretrizes emitidas pela municipalidade – máximo de quatro anos (parágrafo único do artigo 7º); para submissão do projeto aprovado ao registro imobiliário – 180 dias (art. 18); para impugnação do registro do Parcelamento – quinze dias (art. 19), entre outros. É importante que a legislação municipal não entre em conflito com a legislação federal.

## O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Caso a disciplina de Parcelamento do Solo Urbano não seja elaborada como parte integrante do Plano Diretor ou do Zoneamento (constituindo uma Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), a lei será elaborada posteriormente. Nessa situação, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação do regramento de Parcelamento do Solo Urbano.
- ▶ A Lei de Parcelamento do Solo não crie contradições com o Plano Diretor, o Macrozoneamento e o Zoneamento.
- ▶ A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O Parcelamento do Solo Urbano influencia a gestão de toda a política de expansão urbana do município, pois determina parâmetros para o conjunto dos empreendimentos que envolvem novos loteamentos e desmembramentos. Logo, engloba diversas disputas entre interesses privados e também destes com os interesses públicos, o que reforça

a necessidade de ter um processo participativo para sua elaboração. Por esse motivo, é uma ferramenta que não está sujeita a revisões a qualquer momento: para revisar ou atualizar a disciplina de Parcelamento do Solo Urbano, é preciso aprovar uma lei específica, em um amplo processo participativo que demonstre a necessidade dessa revisão e que seja pactuado entre a sociedade civil e os poderes executivo e legislativo municipais. Para análise e aprovação de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei Federal n. 6.766/79 impõe que sejam cumpridos requisitos expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo empreendimento, de acordo com fases específicas que envolvem procedimentos de apresentação e aprovação de projetos; emissão de registros e execução da obra; monitoramento.

### **Apresentação de projetos pela pessoa empreendedora e aprovação da prefeitura municipal**

Geralmente o procedimento para que uma pessoa empreendedora possa demandar à Prefeitura Municipal autorização para executar alguma modalidade de Parcelamento do Solo Urbano envolve três etapas principais: (I) a pessoa interessada pede que a prefeitura emita diretrizes para o Parcelamento do Solo Urbano; (II) a prefeitura envia o conteúdo das diretrizes; (III) a pessoa interessada apresenta os projetos para a prefeitura. Os documentos relativos a cada uma dessas etapas costumam ser os que estão indicados abaixo, mas podem ser necessários outros, de acordo com o que dispuser a lei ou decreto municipal que regule os procedimentos administrativos.

► **Para expedição de diretrizes:** a pessoa empreendedora deve apresentar, no mínimo, requerimento e planta (contendo divisas da gleba a ser loteada, curvas de nível a distância adequada – apenas em casos de exigência municipal ou estadual –, cursos d'água, bosques, construções existentes, arruamentos contíguos, vias de comunicação, áreas livres, áreas protegidas ambientalmente, áreas ou imóveis de valor histórico/cultural, equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada, uso predominante do loteamento previsto, características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas). Outros itens que podem ser relevantes para demarcação em planta, de acordo com cada município, são lagoas, áreas brejosas, várzeas, linhas de transmissão, gasodutos, minerodutos, tubulações de água, certidões de viabilidade expedidas pelas concessionárias de água, esgoto, luz e outros órgãos (DER, DNIT, DNPM etc.).

► **Conteúdo das diretrizes:** a prefeitura emite diretrizes à pessoa empreendedora, contendo, pelo menos, traçado básico e características geométricas do sistema viário principal do Parcelamento; localização aproximada dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público; faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e faixas não edificáveis e de preservação permanente; zona(s) de uso predominante da área, com indicação de usos compatíveis. Outros itens que podem ser relevantes para o envio de diretrizes, de acordo com cada município, são: hierarquização do sistema viário, com indicação de larguras de ruas e passeios e declividade máxima, tamanho de quadras e lotes, com largura mínima e máxima de testada; percentual de destinação de áreas públicas, bem como outras exigências vinculadas ao PEEU; elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ou de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – quando necessários/exigidos. As diretrizes devem ter prazo determinado pelo município, de até no máximo quatro anos, e, de acordo com o artigo 8º da Lei Federal n. 6.766/79. Os municípios com menos de 50 mil habitantes, assim como aqueles cujo Plano Diretor contenha diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o Parcelamento, poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes.

► **Projetos a serem apresentados para aprovação de loteamento:** devem conter, pelo menos, desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução de obras (com duração máxima de quatro anos), certidão atualizada da matrícula da gleba e certidão negativa de tributos municipais. Os desenhos conterão, no mínimo, a subdivisão das quadras em lotes, com dimensões e numeração, o sistema de vias com a respectiva hierarquia, as dimensões lineares e angulares do projeto, os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças, a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas, a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais. O memorial descritivo inclui descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da(s) zona(s) de uso predominante, as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas, a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento e a numeração dos equipamentos urbanos e comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública já existentes no loteamento e em suas adjacências. Outros itens que podem ser relevantes, de acordo com as determinações de cada município, são licença ambiental de instalação ou certidão de dispensa de licença ambiental e autorização de supressão de vegetação (do Estado, em caso de Mata Atlântica, com anuência do IBAMA, se a supressão for superior a 3

hectares); anuênci a dos demais órgãos públicos, quando necessário, conforme localização e características da gleba (DNIT, DER, IPHAN, IEPHA etc.); anuênci a prévia estadual, quando for o caso (art. 13 da Lei Federal n. 6.766/79); certidão negativa de ônus sobre o imóvel; documento de identidade da pessoa empreendedora ou contrato social e alterações, no caso de pessoa jurídica; CPF ou CNPJ; Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do projeto urbanístico devidamente quitado; levantamento planialtimétrico com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) quitada e marcação das áreas com declividade entre 30% e 47% e acima de 47%; laudo geológico com ART quitada; projetos de drenagem pluvial, terraplanagem, pavimentação, urbanismo, arborização, sinalização, contenção etc., com memoriais e ARTS quitadas; projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, inclusive Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), e iluminação com ARTs quitadas, aprovados pelas concessionárias públicas; projetos de interseções e travessias viárias em rodovias, ferrovias, rotatórias, marginais, com ARTs quitadas, aprovados pelos órgãos competentes; cronograma físico-financeiro; caução; Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), acompanhado de ART quitada.

- **Projetos a serem apresentados para aprovação de desmembramento:** o interessado apresentará à prefeitura o requerimento acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba e de planta do imóvel a ser desmembrado (contendo a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos, do tipo de uso predominante no local e da divisão de lotes pretendida na área). Todos os lotes resultantes do processo de desmembramento devem ter acesso à via pública.

Preferencialmente, o município deve possuir formulários e termos de referência padronizados, elaborados de acordo com as normas técnicas da ABNT, para orientar as pessoas profissionais habilitadas para elaboração dos projetos executivos complementares que devem ser por ele aprovados, como forma de uniformizar esses projetos e agilizar a análise e a aprovação pela equipe técnica da prefeitura, evitando-se sucessivas devoluções para complementação e correção de dados e informações técnicas. Os pedidos de aprovação de projetos de novos loteamentos, entre outros, conforme a legislação municipal estabeleça, também são objeto de análise e emissão de pareceres ou deliberação dos órgãos colegiados competentes, por exemplo os conselhos municipais da cidade (ou de desenvolvimento urbano) e de defesa do meio ambiente. Quando a documentação e o projeto estiverem adequados às exigências legais, a prefeitura procederá ao ato de aprovação do loteamento.

Nos municípios constantes no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres naturais, a aprovação do projeto de Parcelamento depende do atendimento dos requisitos constantes da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização.

### Emissão de registros e execução das obras

Após a aprovação do projeto de Parcelamento, a empresa loteadora deve obter o registro imobiliário, apresentando uma série de documentos ao cartório de registro de imóveis, e, com a validação destes, o registro geral de imóveis competente deve publicar o edital do pedido de registro e aguardar eventuais pedidos de impugnação do loteamento.

As obras devem ser executadas antes do registro do loteamento. É possível o registro do loteamento sem a conclusão da obra mediante a apresentação de um cronograma aprovado pela prefeitura, com duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras. As obras devem ser executadas de acordo com os prazos estabelecidos no cronograma de execução. Quando a pessoa empreendedora indica ao município que as obras foram finalizadas, costumam ser emitidos os seguintes documentos (entre outros que leis municipais, inclusive o Plano Diretor, podem requerer): laudo de vistoria do município, atestando a conclusão das obras; laudo de verificação e recebimento expedido pelas concessionárias de água, esgoto (inclusive outorga para captação de água e lançamento de efluentes) e iluminação; escritura pública ou termo administrativo de liberação de caução.

### Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano

Por definir diretamente os incentivos e restrições à aprovação de novos loteamentos e empreendimentos, o regramento do Parcelamento do Solo Urbano tende a ser um instrumento disputado pelos diferentes interesses privados presentes na cidade. Para que o município se proteja de pressões contrárias ao interesse público, social e coletivo, é importante que a sociedade civil compreenda e possa utilizar as diretrizes, permissões e restrições contidas na legislação de Parcelamento do Solo nos espaços cotidianos e/ou institucionais (inclusive conselhos municipais).

É interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Para que a utilização do instrumento e dos recursos seja aperfeiçoada ou corrigida, algumas perguntas devem ser respondidas nesse processo, entre elas: se as obras e os investimentos contribuíram para a melhoria da infraestrutura, da qualidade urbana, da geração de empregos, do atendimento habitacional para baixa renda ou para outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo a transparência dos processos.

O município pode planejar ou utilizar um conjunto de variáveis e indicadores para aferir a qualidade socioambiental urbana (taxas de incremento da densidade populacional, passivos ambientais decorrentes da urbanização, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, preço da terra, entre outros indicadores), em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor.

Muitos municípios avançaram nessa direção, estruturando cadastros territoriais multifinalitários que permitem atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal.



#### REFERÊNCIAS

Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto (coord.), Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas, consultas e modelos (Florianópolis, Ministério Público do Estado de Santa Catarina, 2010).

Marta Alves Larcher (coord.), Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana (Belo Horizonte, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2018).

Raquel Rolnik et al. (orgs.), Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar (São Paulo, Instituto Pólis, 2002).

<b>INSTRUMENTO</b>	I12 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública  Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), arts. 5 a 8
--------------------	---

## O QUE É?

É um conjunto de instrumentos voltado diretamente às propriedades urbanas que não cumprem sua **função social**<sup>54</sup>. A partir do momento em que esses imóveis são considerados **não utilizados, subutilizados ou não edificados (vazios)**<sup>55</sup> pelo poder público, são notificados com a exigência de seu parcelamento, edificação ou utilização. Se essa obrigação não for atendida no prazo estabelecido pelo município, implicará no aumento progressivo do IPTU – regulamentado e com limites claramente estabelecidos – até resultar, após determinado período de progressividade, na possibilidade de desapropriação do imóvel por meio do pagamento com títulos da dívida pública. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) vincula-se ao imóvel, e não à pessoa ou empresa proprietária; desse modo, uma vez notificado, o imóvel carrega consigo essa obrigação, cujos prazos não se interrompem caso haja transferência da propriedade.

## PARA QUE SERVE?

Promover a urbanização compacta, induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis do ponto de vista ambiental.

Aumentar a oferta de terra e de edificações para atender à demanda existente, evitando assim que aqueles que não encontram oportunidades de moradia nas regiões centrais sejam obrigados a morar em periferias longínquas, em áreas desprovidas de infraestrutura, sob risco de enchentes ou de desabamentos ou em áreas de preservação ambiental.

Para auxiliar no combate à especulação de terras urbanas.

## Estratégias relacionadas

E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E06	Garantir a permanência da população de baixa renda e melhorar as condições habitacionais em áreas centrais ou dotadas de infraestrutura.
E07	Garantir parâmetros urbanísticos compatíveis com as tipologias e demanda existente e produzida no território.
E14	Promover o adensamento de áreas urbanas com infraestrutura.
E16	Promover a ocupação de vazios urbanos de forma articulada ao desenvolvimento urbano.
E17	Constituir banco de terras públicas.
E18	Restringir o perímetro urbano para conter o espraiamento, de forma a incentivar uma cidade mais compacta.
E21	Promover o aumento da oferta para unidades habitacionais de padrões variados e/ou para usos não-residenciais.
E34	Garantir a presença de usos compatíveis com a preservação e a dinamização das áreas históricas.
E44	Dinamizar ou criar centralidades de bairro de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local, fortalecendo comércios e usos populares existentes e promovendo melhor aproveitamento do solo.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E89	Estimular usos permanentes e serviços de hospedagem em detrimento ao domicílio de uso ocasional (casas de veraneio).

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- **Caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no município:** além de relacionar-se ao cumprimento da função social da propriedade definida pelo município, deve basear-se em critérios simples e objetivos. O Coeficiente de Aproveitamento<sup>56</sup> é fundamental para identificar os imóveis nessas três categorias, mas deve ser articulado a outros critérios para definir a incidência ou não de PEUC, com destaque para dimensões mínimas e máximas de terreno e/ou área construída.
- **Imóveis não edificados:** são aqueles com coeficiente de aproveitamento igual a zero. As exceções devem ser observadas como clubes - campos de lazer ou campos esportivos, ou mesmo ruínas..
- **Imóveis subutilizados:** são os que possuem coeficiente de aproveitamento inferior ao Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (Camin) estabelecido no Plano Diretor.

56. Ver Quadro de Definição da função social da propriedade

- **Imóveis não utilizados:** são aqueles em que existe uma edificação total ou parcialmente abandonada. Nesse caso, dois critérios devem ser definidos na lei específica: (I) o tempo mínimo de efetiva não utilização que permita a incidência do PEUC e (II) o percentual de área construída não utilizada.

A definição do tempo mínimo para identificar a não utilização de determinado imóvel é uma decisão de cada município. As experiências demonstram que existe dificuldade de verificação desses prazos (quaisquer que sejam) e que vários mecanismos podem ser empregados para aferi-los, o que será objeto do decreto regulamentador. Para isso, fontes variadas podem ser articuladas, tais como informações de consumo fornecidas pelas concessionárias de serviços públicos, dados de não pagamento do IPTU, vistorias, bem como diligências realizadas por servidores municipais, dentre outras.

- **Imóveis passíveis de isenção:** de acordo com a realidade de cada município, é importante verificar e prever na lei específica quais imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados estão cumprindo sua função social e, portanto, não devem estar sujeitos a PEUC.

Alguns exemplos de imóveis nessas condições são os não edificados, mas ambientalmente protegidos, como as Áreas de Preservação Permanente (APP) ou aqueles que exerçam função ambiental relevante, mesmo que não sejam ambientalmente protegidos, e, ainda, os que apresentem restrições ambientais em função de aspectos como a natureza do solo, a declividade ou outros; os subutilizados, mas de interesse do patrimônio cultural, e de uso esportivo e de lazer, ainda que não tenham sido objeto de tombamento; aqueles cuja configuração geométrica inviabilize a construção; os que contenham faixas não edificáveis, tais como dutos, linhas de transmissão, faixas de domínio etc., desde que essas limitações comprometam completamente o aproveitamento do imóvel.

- **Levantamento dos imóveis vazios e subutilizados existentes:** elaborar listagem e mapeamento dos imóveis vazios no município ou, caso já existam esses materiais, atualizá-los. Podem ser elaborados pelo cruzamento dos dados do Cadastro Fiscal (classificação fiscal, endereço, identificação da pessoa proprietária, área do terreno e área construída) com aerofotos. Buscar informações adicionais sobre os imóveis – como sua área total, seu uso atual, se há restrições à urbanização, se são de propriedade pública ou privada, se há dívidas de IPTU, entre outras – pode auxiliar na definição das formas de utilização futura desses imóveis.

- **Vistoria dos imóveis levantados:** deve-se verificar presencialmente os imóveis identificados como vazios, verificando o uso da área construída existente e se condizem com casos passíveis de isenção previstos no Plano Diretor para, então, classifica-los como vazios ou subutilizados.
- **Identificação dos vazios aptos e prioritários à utilização:** dentre os imóveis vazios e subutilizados existentes, identificar os que são bem localizados em áreas **infraestruturadas** do município, que não cumprem a função social da propriedade e que não possuem restrições à urbanização, como as ambientais e de riscos geotécnicos, entre outras prioridades para a aplicação do PEUC, que servirão para o escalonamento da aplicação do instrumento (ver item Como funciona no dia-a-dia).

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que os parâmetros para a aplicação do PEUC e sucedâneos sejam regulamentados no Plano Diretor. Apenas o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano deve obrigatoriamente ser fixado em lei específica. A previsão desses instrumentos no Plano Diretor obrigatoriamente tem de:

- **Definir e demarcar as áreas urbanas sujeitas à aplicação dos instrumentos:** podem ser demarcados lote em glebas em áreas específicas: bairros, distritos, zonas da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento), macrozonas, sempre em áreas urbanas bem **infraestruturadas** de forma a estimular seu adensamento. Também vale a pena destacar áreas e casos que não devem ser notificados, para evitar distorções da aplicação do instrumento.

O PEUC não deve ser utilizado como incentivo à ocupação de áreas de expansão, especialmente enquanto ainda restarem vazios urbanos e/ou imóveis subutilizados ou sem uso nas áreas de urbanização consolidada (sobretudo nas áreas centrais). A expansão horizontal das cidades e o espraiamento da mancha urbana trazem enormes custos para o município no que diz respeito à promoção da urbanização e à implantação de infraestrutura.

#### EXEMPLOS INTERESSANTES DE DELIMITAÇÃO PARA APLICAÇÃO DO PEUC

- Em áreas centrais com imóveis sem utilização, algo comum atualmente nas grandes cidades.
- Em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas vazias (reservadas para produção habitacional).
- Em áreas onde se queira estimular processos de renovação urbana, como antigas áreas industriais abandonadas, portos, aeroportos desativados.
- Em áreas próximas a eixos de transporte coletivo, que favorecem a mobilidade urbana, e que podem ser adensadas.

- **Definição dos imóveis sujeitos a PEUC (caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados):** partindo das características apresentadas no item Como se preparar para utilizar o instrumento, o Plano Diretor deve apresentar, de forma simples e objetiva, os imóveis sujeitos à incidência de PEUC. Ou seja, deve explicar os critérios de caracterização dos imóveis, bem como os critérios de isenção de aplicação do PEUC.
- **Prazo para cumprimento das obrigações decorrentes da notificação do imóvel:** devem ser estabelecidos de acordo com critérios e prazos próprios do município, desde que não sejam inferiores aos determinados pelo Estatuto da Cidade:
  - Prazo mínimo, a partir da notificação, para apresentação de projeto: um ano (art. 5º, §4º).
  - Prazo mínimo, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras: dois anos (art. 5º, §4º).
  - No caso de descumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o município deverá aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos até o limite de 15% (art. 7º).
  - Quanto à obrigação de utilizar, o Estatuto da Cidade não define prazos para que seja cumprida, cabendo ao município defini-los de forma razoável, considerando que, mesmo não havendo necessidade de obras, há que ser dado um prazo para que a pessoa ou empresa proprietária viabilize a utilização.
- **Alíquotas do IPTU Progressivo no Tempo:** para que os municípios possam aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos, é preciso estabelecer tais alíquotas. O município aumentará a alíquota ao longo de cinco anos para os imóveis notificados e que continuam sem cumprir função social, mas esse aumento

não pode ser maior do que o dobro do ano anterior. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida nesse prazo, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima de 15%, até que se cumpra a referida obrigação. Se isso não ocorrer, ao final do quinto ano, o município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção à pessoa proprietária.

A intenção da progressividade não é (e nem deve ser) a arrecadação por parte da Fazenda Pública, mas sim a indução de um comportamento socialmente desejável, que é a efetivação da função social da propriedade. No entanto, é importante que a Planta Genérica de Valores (PGV) esteja atualizada, com valores próximos aos de mercado, para que a cobrança efetivamente induza sua disponibilização no mercado.

- **Desapropriação:** na hipótese de a aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo não resultar no devido aproveitamento do imóvel, o município poderá proceder à desapropriação, com indenização a ser paga em títulos da dívida pública, portanto, essa possibilidade deve ser prevista no Plano Diretor e segue procedimentos a partir de regulamentação Federal. O cálculo da indenização deverá considerar o valor venal do imóvel previsto na planta genérica de valores do município. Não farão parte deste cálculo as obras e melhoramentos que tenham sido realizados no imóvel após a notificação. A pessoa proprietária não poderá alegar que deixou de lucrar com qualquer atividade porventura existente no imóvel nem exigir juros no processo de desapropriação (Estatuto da Cidade, art. 8º, §2º). Em outras palavras, o valor real da indenização refletirá apenas o valor venal do imóvel, o que, em geral, é bastante desfavorável para as pessoas ou empresas proprietárias.

Outra distinção marcante é que o pagamento da indenização não ocorreu previamente, nem em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública, resgatáveis em dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas. A pessoa proprietária assim indenizada não poderá usar esses títulos (ou papéis) para o pagamento de tributos ou de quaisquer débitos para com o município (Estatuto da Cidade, art. 8º, §3º).

#### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Para a utilização do circuito PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação, não há obrigatoriedade de aprovação de lei específica, com exceção do valor da alíquota do IPTU.

Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, de acordo com as etapas acima descritas, para que seja autoaplicável, deixando para serem regulamentados por meio de decreto os procedimentos de operacionalização dos instrumentos. Caso haja apenas a previsão no Plano Diretor, remetendo o instrumento para lei específica, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior do instrumento.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições com os objetivos do Plano Diretor.

### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

Aplicar o instrumento é mais do que notificar imóveis ociosos, é exercer sua efetiva gestão, desde o planejamento até a avaliação dos efeitos da aplicação e do alcance do instrumento em relação aos objetivos colocados pela política urbana municipal. Assim, a estrutura administrativa e de gestão variará conforme o porte do município, a dimensão do universo notificável e os recursos disponíveis. A aplicação do PEUC, portanto, implica uma série de ações e procedimentos encadeados, que devem ser cuidadosamente planejados e executados, de forma a garantir eficácia ao instrumento. Organiza-se em quatro etapas principais que não são necessariamente sequenciais: (I) planejamento da aplicação, (II) notificação e (III) averbação. O monitoramento, que também faz parte das fases do PEUC, na verdade constitui uma etapa fundamental para a articulação e o encadeamento entre instrumentos do circuito completo.

#### **Etapas da aplicação do instrumento**

- ▶ **Planejamento da aplicação:** envolve conteúdos desenvolvidos nos itens Informação e Planejamento, pois se tornam conteúdo da regulamentação no Plano Diretor ou de decretos posteriores (aos quais somente caberá definir procedimentos detalhando a operacionalização do instrumento). Suas principais atividades são:
  - ▶ Identificação do universo notificável, conforme apontado nos itens informação e planejamento.
  - ▶ Definição de etapas de notificação/escalonamento: a definição do universo notificável permite que as equipes gestoras da política urbana municipal decidam sobre prioridades das notificações no tempo e no espaço (ou escalonamento). Pode

contribuir para ampliar a eficácia do instrumento, uma vez que: (I) permite correção de rumo; (II) evita que se notifique um quantitativo de terras maior do que a capacidade de absorção do mercado e do setor público; (III) permite adequar a quantidade de notificações à efetiva capacidade administrativa do município. O escalonamento deve evoluir a partir dos imóveis mais significativos do ponto de vista do não cumprimento da função social da propriedade.

- ▶ Definição dos procedimentos e documentos para notificação, impugnação e averbação: além de definir os respectivos procedimentos, é importante elaborar modelos de documentos necessários à notificação, com destaque para o auto de notificação e o texto-padrão de edital. O auto de notificação deve informar, no mínimo: a obrigação atribuída ao imóvel e as consequências de seu não cumprimento; a legislação que fundamenta o ato; o prazo de que a pessoa proprietária dispõe para impugnação administrativa e a forma como esta deve ser instruída. Para cada um dos imóveis notificáveis, será aberto um processo administrativo próprio. Nele, devem ser reunidos todos os documentos que amparam e subsidiam o ato da notificação.
- ▶ **Notificação:** deve ser feita pelo poder público municipal à pessoa proprietária do imóvel ou, caso este seja pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração, admitindo notificação por edital. O município pode, por meio de decreto complementar, estabelecer os procedimentos relativos ao ato da notificação, como o modelo do auto de notificação, a forma de seu preenchimento e os documentos a serem entregues juntamente com a notificação. Mais do que isso, é importante que o decreto registre um prazo para que a pessoa notificada possa recorrer do ato e que defina os elementos necessários à instrução do requerimento de impugnação da notificação. Suas atividades condutoras são:
  - ▶ Abertura dos processos de notificação com a juntada da documentação pertinente.
  - ▶ Ato da notificação (presencial ou por edital): uma das questões a serem consideradas é a recusa da pessoa ou empresa proprietária em receber a notificação, caso em que, além do registro do fato no processo administrativo do imóvel, recomenda-se a notificação por edital.
  - ▶ Cumprimento do prazo reservado para impugnações e análise de eventuais requerimentos de impugnação: a equipe municipal deve caracterizar e tipificar as situações e alegações

e estabelecer os critérios para deferimento e indeferimento. Podem ocorrer situações diversas a partir do momento em que se inicia a notificação. Sugere-se a formação de uma comissão técnica incumbida de analisar as questões e propor os devidos encaminhamentos para os casos que surgem ao longo do processo de aplicação.

- ▶ **Averbação:** a notificação deve ser objeto de averbação no Cartório de Registro de Imóveis competente, pois é essencial para informar um eventual comprador acerca da obrigação que grava o imóvel – parcelar, edificar ou utilizar. Por meio de decreto, o município pode dispor acerca de outros procedimentos sobre a averbação e o encaminhamento ao cartório. Suas atividades condutoras são:
  - ▶ Solicitação ao cartório de registro de imóveis para que proceda à averbação: é recomendável que os municípios busquem contato com os cartórios antes do início dos pedidos de averbação, principalmente no sentido de estabelecer uma relação cooperativa entre as partes.
  - ▶ Atendimento a eventuais exigências registrais.

#### **Estrutura administrativa para aplicação e gestão de PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação**

A decisão sobre os setores internos à administração municipal que deverão estar envolvidos na aplicação do PEUC, suas atribuições e os fluxos entre eles deve ser bem delineada no decreto regulamentador, que permite mais flexibilidade para eventuais mudanças ao longo do processo. Três setores da administração municipal são fundamentais no processo de aplicação do PEUC: o setor de planejamento e controle urbano; o setor jurídico ou procuradoria; e o setor de finanças municipais.

A coordenação dos trabalhos de aplicação do circuito envolvendo os três instrumentos cabe ao setor de planejamento urbano, que sediará a gestão cotidiana do instrumento, preferencialmente designando ao menos uma pessoa responsável pelo controle do processo de aplicação. O setor jurídico (procuradoria) deve dar amparo legal e estar envolvido ao longo do processo de aplicação, incumbindo-se do encaminhamento da averbação, da redação das normativas e da avaliação, quando couber, dos pedidos de impugnação. Também terá importante papel nos casos em que a aplicação do PEUC vier a ser judicializada. Já o setor de finanças estará à frente da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (caso se faça necessário) e deve ser envolvido no acompanhamento do processo desde seu início, além de contribuir com informações do cadastro fiscal.

#### **Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano**

A lei específica do PEUC deve se referir ao sistema de monitoramento e controle social, definindo as diretrizes relacionadas à gestão do PEUC (e seus sucedâneos) e as competências do Conselho Municipal no tocante à matéria. No mínimo, deve ser assegurado ao conselho o acompanhamento da aplicação do instrumento e o debate de questões estratégicas ao longo do processo. Cada um dos imóveis notificados deve ser acompanhado ao longo do processo de aplicação. O controle deve ser feito por processo administrativo, registrando-se em planilha própria as seguintes informações: os dados gerais do imóvel (inscrição imobiliária, localização, zoneamento incidente, área do lote, área construída, coeficiente de aproveitamento); sua classificação ou enquadramento no PEUC (não edificado, subutilizado ou não utilizado); e sua situação no curso da aplicação (variáveis diversas). Variáveis a monitorar no curso da aplicação:

- ▶ Data e forma da notificação (presencial ou por edital).
- ▶ Pedido de impugnação da notificação (informar se houve ou não e, na hipótese de ter sido apresentado, informar a alegação e a decisão).
- ▶ Averbação (informar data do encaminhamento ao cartório e data da averbação; se houver exigências registrais, informar).

O monitoramento dos imóveis notificados deve prosseguir após a averbação e mesmo após a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, ou seja, a etapa de monitoramento é fundamental para o encadeamento e a continuidade entre os instrumentos desse circuito. É necessário conhecer e monitorar: se o proprietário apresentou projeto; se o projeto foi aprovado; se a obra foi iniciada e concluída. Para além de um balanço dos imóveis notificados, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, deve-se responder a perguntas como: se as notificações e/ou aumentos progressivos do IPTU resultaram na utilização dos imóveis e na efetivação de sua função social e com qual uso.

#### **Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo**

Para que a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo seja feita sem grandes dificuldades, dois fatores são fundamentais: (I) o monitoramento dos imóveis notificados, com base em um sistema de informações permanentemente atualizado e (II) a integração entre o setor de planejamento urbano (responsável pela coordenação da aplicação do PEUC) e o setor de finanças municipais, a quem compete o lan-

çamento da progressividade. Ambos os tópicos já foram brevemente abordados anteriormente no item Gestão, mas cabe ressaltar que a informação sobre os imóveis notificados que não cumpriram com a obrigação deve ser passada adequadamente do setor de planejamento urbano para o de finanças municipais. Recebida a informação, a autoridade tributária municipal procederá, então, ao lançamento do imposto com a alíquota progressiva, fazendo gerar a guia de pagamento. Essa atividade dispensa qualquer tipo de comunicação prévia à pessoa ou empresa proprietária do imóvel, uma vez que este foi devidamente notificado para promover o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e está ciente das consequências do descumprimento da notificação. O Estatuto da Cidade veda a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva.

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO** não é um novo imposto, visto que a hipótese de incidência, a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo permanecem exatamente os mesmos. A única modificação diz respeito à alíquota praticada em virtude do descumprimento da função social da propriedade urbana. Portanto, o lançamento do IPTU Progressivo no Tempo pode seguir os mesmos procedimentos adotados pelo órgão de finanças para os demais casos.

Se, após o lançamento do IPTU Progressivo no Tempo, a pessoa ou empresa proprietária cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, então a alíquota do imposto deve retornar ao patamar ordinário no exercício seguinte. Os valores pagos com base na alíquota com aumento não serão devolvidos ao contribuinte, pois a sanção era válida quando de sua aplicação.

Entretanto, se a pessoa ou empresa proprietária apenas apresenta projeto perante o órgão municipal competente, isso não significa que deu o devido aproveitamento ao imóvel. Trata-se de obrigação acessória que pode suspender a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, mas que não impede que a sanção venha a ser retomada caso não ocorra a efetiva ocupação ou utilização do imóvel dentro dos prazos legais após aprovação do projeto. Esses casos devem estar dispostos no decreto regulamentador.

### **Aplicação da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública**

Uma questão final, mas de grande relevância, diz respeito à emissão dos títulos da dívida pública que serão utilizados para pagamento das indenizações para a consequente desapropriação. De acordo com a

própria Constituição, sua emissão por parte dos municípios deverá ser previamente aprovada pelo Senado Federal.

Surge, em razão disso, um dilema para os municípios que chegam ao quinto ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Mesmo com o aumento das alíquotas, é possível que haja pessoas que não tenham dado cumprimento à função social de seus imóveis. Como a etapa seguinte, que seria a desapropriação-sanção, encontra-se inviabilizada, em virtude da impossibilidade de emissão de títulos da dívida pública, o município poderá valer-se da previsão do art. 7º, §2º, do Estatuto da Cidade, que o autoriza a manter a cobrança pela alíquota máxima do IPTU Progressivo no Tempo até que se cumpra a referida obrigação.

### **REFERÊNCIAS**

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Polis, 2005).

Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (orgs.), Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (São Paulo, Instituto Polis, 2004).

Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Claudia Virginia Cabral de Souza (orgs.), Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo (Brasília, Ministério das Cidades, 2015, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 2).

57. Ver Quadro de Conceitos e Definições de Perímetro Urbano e Perímetro Rural.

58. Ver SANTORO, 2014 nas referências bibliográficas.

59. Esse conceito fundamental relaciona-se à função social da propriedade e à gestão social da valorização da terra (tema Financiamento).

## O QUE É?

O Estatuto da Cidade incorporou as exigências da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) relativas à necessidade de elaboração de projeto específico para ampliação de **perímetro urbano**<sup>57</sup>, incluindo áreas previstas para expansão urbana. Assim, nos termos das leis federais, esse instrumento não trata exatamente de projetos para a expansão urbana, mas de expansão do perímetro urbano. A inclusão dessa obrigatoriedade na elaboração de planos diretores foi uma tentativa de controle da ocupação de áreas consideradas de risco, mais do que do direcionamento da expansão urbana como um todo. O Estatuto da Cidade não incorpora muitos instrumentos voltados ao planejamento da urbanização de forma antecipada em relação aos processos espontâneos; e alguns pesquisadores e urbanistas têm tratado os projetos específicos abordados pela PNPDEC como **Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU)**<sup>58</sup>.

Embora diversos instrumentos incidam na expansão urbana, regulando-a e controlando-a (como Zoneamento, Macrozoneamento, Lei de Parcelamento de Solo, Outorga Onerosa de Alteração de Uso, entre outros), a maior parte deles aborda restrições à urbanização ou incentivos à ocupação de áreas bem **infraestruturadas**. É importante que haja planejamento, expansão urbana de forma sustentável, visando à redução de desigualdades e à **justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização**<sup>59</sup>. Assim, considera-se que esses projetos específicos são um instrumento relevante que deve ser incorporado por mais municípios brasileiros com vistas a compreender o planejamento da expansão urbana e nele incidir. Por esse motivo, este Guia adota PEEU como nomenclatura e instrumento. De acordo com o conteúdo da PNPDEC, incorporado no Estatuto da Cidade (art. 42-B):

Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- i. demarcação do novo perímetro urbano;
- ii. delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- iii. definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- iv. definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- v. a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- vi. definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
- vii. definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

## PARA QUE SERVE?

- ▶ Planejar a urbanização de áreas avaliadas como importantes para expansão urbana no município, dotando essas áreas com a infraestrutura necessária e incorporando parâmetros e diretrizes específicos que promovam a ocupação com diversidade de usos, geração de emprego e renda, entre outros aspectos apontados como relevantes pelo Plano Diretor.
- ▶ Evitar que sejam urbanizadas áreas impróprias para ocupação humana, como aquelas identificadas como áreas de risco (geotécnico, inundações e riscos climáticos), de preservação ambiental (áreas verdes, mananciais, entre outros).
- ▶ Evitar que áreas distantes dos centros urbanos, dispersas, desconectadas e não dotadas de infraestrutura sejam legalmente definidas como urbana, provocando um acúmulo de problemas tais como: alto custo de manutenção dos serviços urbanos, alto custo de deslocamento, grande distância de serviços públicos de saúde, educação e assistência, entre outros.
- ▶ Promover a gestão social da valorização da terra decorrente do processo de urbanização por meio da articulação das áreas planejadas para expansão com os instrumentos de recuperação da valorização, como Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), bem como IPTU e ITBI nas ferramentas complementares.



## Estratégias relacionadas

E05	Reservar terra para produção de habitação de interesse social (HIS).
E07	Garantir parâmetros urbanísticos compatíveis com as tipologias e demanda existente e produzida no território.
E08	Controlar o avanço da ocupação urbana e planejar frentes de expansão considerando as condições de risco existentes.
E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E21	Promover o aumento da oferta para unidades habitacionais de padrões variados e/ou para usos não-residenciais.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário e mobilidade ativa, entre outros.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E29	Incentivar desenho urbano que garanta qualidade no uso e na ocupação do solo, bem como relações mais humanas no espaço urbano público.
E46	Demarcar e garantir áreas para a produção rural.
E53	Controlar a expansão urbana de modo a limitar seu avanço sobre áreas com maiores riscos de acidentes relacionados a grandes projetos de impacto.
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E71	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
E74	Articular planejamento de novas áreas de ocupação urbana à capacidade de drenagem existente e prevista no município.
E79	Garantir terra para a produção agrícola familiar, agroecológica e sustentável.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

- **Análise dos mapeamentos e instrumentos que abordam as áreas de transição urbano-rural:** compreender se há necessidade de prever áreas para expansão urbana é o primeiro passo para determinar se o Plano Diretor do município deve prever a elaboração de PEEU. Para isso, é preciso verificar como os diversos levantamentos realizados para as leituras iniciais para a elaboração do Plano Diretor – inclusive os critérios e definições para perímetro urbano e rural – e os instrumentos já previstos abordam as áreas de transição urbano-rural. Deve-se buscar responder, entre outras, às perguntas: Qual a tendência de crescimento populacional do município? As áreas já definidas como no município têm sido ocupadas de qual forma ao longo dos últimos 10 anos? A infraestrutura urbana hoje instalada suporta a ocupação existente e a tendência futura? Existem vazios urbanos no município? Se sim, esses vazios possuem infraestrutura? A ocupação urbana do município tem crescido em qual direção e com quais usos e atividades? Os terrenos localizados nessa direção são adequados à ocupação? Há necessidade de expandir o perímetro urbano?
- **Avaliação dos procedimentos ligados à aprovação de projeto de urbanização de áreas não ocupadas:** a partir da identificação de quais órgãos e setores influem no licenciamento de projetos formais que expandem a urbanização (como novos bairros, loteamentos, condomínios), deve-se procurar saber quais exigências, contrapartidas, parâmetros, entre outros quesitos relevantes, são exigidos da pessoa ou empresa empreendedora. Quais as características dessa expansão? Qual é o tamanho dos lotes e sua morfologia? Que faixas de renda tem acesso? Esses loteamentos foram ocupados ou permanecem vazios? Esse passo é relevante para determinar como os PEEU poderão ser elaborados de forma simplificada, porém precisa, e ser condizentes com a capacidade da estrutura de planejamento municipal e com os processos de licenciamento existentes ou desejáveis.

A existência de PEEU não exclui nem obriga automaticamente a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pela pessoa ou empresa proponente. Os critérios que determinam a exigência de elaboração desses dois instrumentos podem ou não ser abordados especificamente pelos PEEU, mas devem constar no Plano Diretor e estão diretamente relacionados à implantação de empreendimentos.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

A expansão de perímetro urbano é algo bastante complexo e se recomenda que seja definida no processo de revisão do Plano Diretor, pois corresponde efetivamente a um mecanismo de planejamento e de gestão do território. Desta forma, é altamente recomendável que o conteúdo relativo aos PEEU seja regulamentado no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode ser regulamentado por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. De acordo com o Estatuto da Cidade, o conteúdo mínimo dos PEEU trata de:

- **Demarcação do novo perímetro urbano:** em mapa, pode ser expresso, por exemplo, no Macrozoneamento.

Para fins de demarcação do novo perímetro urbano, entende-se, também, que os PEEU poderão ocorrer em etapas, ou seja, não se faz necessário que toda uma área demarcada como de expansão urbana possua projeto único. Importante registrar, no entanto, que só se deve permitir a ocupação dos trechos onde seja implantada a infraestrutura urbana. De acordo com os interesses do município, este poderia, por exemplo, criar condições para o parcelamento e a ocupação das áreas de expansão, assim como exigir, para as áreas mais distantes do centro urbanizado, o parcelamento prévio das áreas contíguas a este, evitando a criação de vazios, ou “hiatos” urbanos, promovendo a ampliação coerente da sua malha urbanizada dotada de infraestrutura.<sup>60</sup>

- **Delimitação de trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle especial:** apresentação dos critérios de identificação e demarcação em mapa de áreas não aptas a serem urbanizadas em função de ameaça de desastres naturais, como aquelas demarcadas como **área de risco**. Sobre estas, a PNPDEC indica que se deve levar em conta as cartas geotécnicas de aptidão à urbanização.

- **Diretrizes e áreas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais:** definições e demarcações em mapa voltadas à provisão dos usos, serviços e atividades necessárias à garantia de **uso misto** e condições mínimas urbanidade e habitabilidade, de acordo com as características previstas para o uso e a ocupação da área de expansão. Todos esses equipamentos e infraestruturas devem ser pensados a partir dos Sistemas de Estruturação Urbana e eles integrados. Desta forma, é importante definir traçados viários de continuidade de vias estruturantes já existentes, bem como corredores para implantação de dutos de infraestrutura.

60. Ver BALISA, 2015 nas referências bibliográficas.

- ▶ **Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo:** considerando que as áreas incorporadas ao novo perímetro urbano serão ocupadas, o município deve regrar que tipo de usos e ocupações acontecerão em diferentes áreas de expansão urbana, de acordo com as características de suporte do território (naturais e de infraestrutura), além de seguir premissas e objetivos do Plano Diretor.

Muitos municípios instituem zonas e/ou macrozonas como as de Expansão Urbana, de Expansão Urbana Controlada, de Ocupação Controlada, Rurbanas, Periurbanas, entre outros nomes similares. No entanto, são frequentes as situações nas quais tais setores consideram parâmetros amplos, genéricos, ou adotam parâmetros idênticos aos de áreas consolidadas do município. Na prática, essas situações equivalem ao não regramento dos setores voltados à expansão urbana, ou seja, os parâmetros definidos pelo poder público não direcionam onde e como a ocupação deverá acontecer.

- ▶ **Previsão de áreas para habitação de interesse social:** quando o uso habitacional for permitido no trecho que será objeto de expansão urbana, deve ser demarcada a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS de vazios e outros instrumentos de política urbana e de habitação de interesse social, de forma que essa nova urbanização seja plural e considere, desde o princípio, a necessidade de prover terra e moradia adequada para todas e todos, além de contribuir para reduzir o déficit habitacional municipal. Também é possível incorporar parâmetros, como percentuais mínimos de terra ou de unidades habitacionais voltadas à baixa renda a serem destinadas pela empresa ou pessoa empreendedora no momento da elaboração e aprovação do projeto.

A demarcação de ZEIS de vazios aqui mencionada deve ser totalmente articulada e proporcional aos demais elementos previstos para a área de expansão urbana, e não utilizada como um meio de facilitar a implementação de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, algo que tem sido comum principalmente em municípios de pequeno e médio porte. Lembre-se que a demarcação de ZEIS deve priorizar áreas bem **infraestruturadas** e consolidadas.

- ▶ **Instrumentos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural:** definição de diretrizes e indicação de instrumentos voltados a essas finalidades, de preferência articulados a estratégias e objetivos específicos do Plano Diretor e dos diferentes setores identificados como de interesse para expansão ur-

bana. Por exemplo, pode haver exigências como documentação comprobatória de preservação e/ou manutenção de patrimônio, contrapartidas ambientais, garantias de proteção ambiental, entre outras. As áreas que serão definidas como de expansão urbana são áreas rurais. Essas áreas devem possuir cadastro junto ao INCRA e devem ter demarcadas como reserva legal as faixas de APP que por ventura existam, bem como um percentual de vegetação nativa. É importante prever no Plano Diretor que a aprovação de projetos de parcelamento do solo ou implantação de usos ou atividades urbanas nestas áreas devem ser condicionadas ao processo de desruralização junto ao INCRA. Desta forma, as faixas de terrenos definidas como reserva legal podem ser transformadas na área verde do loteamento, parques, dentre outros.

- ▶ **Mecanismos para a recuperação e gestão social da valorização da terra:** tem como objetivo garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território e sua recuperação para a coletividade. Esses instrumentos, como OOAU, Consórcio Imobiliário, IPTU e ITBI, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Contribuição de Melhoria, entre outros, incidem tanto na recuperação decorrente da alteração do uso rural para uso urbano quanto no exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico.

### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Os PEEU podem ser regulamentados no próprio Plano Diretor ou então por meio da aprovação de lei específica. Caso haja apenas a previsão do instrumento no Plano Diretor, é importante que este aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior dos PEEU e indique diretrizes para sua elaboração, por exemplo, nas definições do Macrozoneamento e/ou Zoneamento. Como indica o Estatuto da Cidade (§ 3º do art. 42 B), a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano é condicionada à existência de projeto específico.

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

Os PEEU são conteúdo relativamente recente no Estatuto da Cidade, com poucas experiências realizadas. De acordo com Balisa (2015), alguns procedimentos relativos aos PEEU são questionados por municípios que entendem que **devem requerer ao proprietário da gleba a elaboração dos PEEU**. Mesmo com entendimentos variados, este Guia recomenda que o PEEU seja elaborado pelo poder público municipal, em processo participativo, de preferência no momento de

elaboração do Plano Diretor. Além de reforçar a transparência do processo e incorporar as informações e demandas populares para elaborar o PEEU, caso estes sejam feitos pela prefeitura será muito mais fácil articulá-los a outros PEEU ou prever áreas e etapas específicas para o processo de urbanização. A quantidade reduzida de experiências municipais de utilização do instrumento dificulta a compreensão das necessidades cotidianas de gestão, mas sabe-se que, de forma similar ao Zoneamento, é preciso considerar:

### **Inclusão das diretrizes e dos parâmetros dos PEEU nas políticas de desenvolvimento territorial**

Os parâmetros de cada um dos PEEU podem ser utilizados para desenvolver e priorizar políticas de desenvolvimento territorial e os instrumentos a elas vinculados, tanto no Plano Diretor quanto no cotidiano administrativo municipal. Com isso, os PEEU podem ser usados estratégicamente a fim de direcionar ações, programas e recursos para determinadas regiões e políticas setoriais do município, por exemplo a provisão de infraestruturas e equipamentos públicos. Estes devem ser planejados dentro da lógica dos Sistemas de Estruturação Urbana e considerar as etapas, densidade e usos previstos para os PEEU.

### **Garantia do cumprimento das diretrizes dos PEEU na aprovação de projetos**

Todos os procedimentos de licenciamento e aprovação de projetos, dos menores aos maiores empreendimentos, devem ser coerentes com as diretrizes previstas nos PEEU. Trata-se de uma área sem ocupação e cuja destinação foi planejada. Por esse motivo, nos documentos exigidos (memoriais ou desenhos técnicos, por exemplo) para os pedidos de aprovação de projeto, devem constar os parâmetros considerados. No caso de pessoas interessadas que requerem diretrizes ao setor de planejamento antes de elaborarem projetos, é fundamental que as informações relativas aos PEEU sejam incluídas de forma direta nas diretrizes enviadas, inclusive as referentes a contrapartidas e mecanismos de recuperação da valorização da terra. Por esse motivo, é interessante que a elaboração dos PEEU e sua gestão cotidiana sejam realizadas pelo mesmo órgão, departamento ou secretaria responsável pela gestão do Zoneamento.

### **Monitoramento da implementação do instrumento e da política de desenvolvimento urbano**

Por definir diretamente os incentivos e restrições à aprovação de novos loteamentos e empreendimentos, os PEEU tendem a ser instrumentos disputados pelos diferentes interesses privados presentes

na cidade. Para que o município se proteja de pressões contrárias ao interesse público, social e coletivo, é importante que a sociedade civil compreenda e possa utilizar as diretrizes, permissões e restrições contidas nos PEEU nos espaços cotidianos e/ou institucionais (inclusive conselhos municipais).

É interessante que o município avance para uma avaliação e monitoramento da dinâmica urbana. Para que a utilização do instrumento e dos recursos seja aperfeiçoada ou corrigida, deve-se responder a perguntas como: se as obras e os investimentos contribuíram para melhoria da infraestrutura, da qualidade urbana, da geração de empregos, do atendimento habitacional para baixa renda ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo transparência dos processos.

O município pode planejar ou utilizar um conjunto de variáveis e indicadores para aferir a qualidade socioambiental urbana (taxas de incremento da densidade populacional e do estoque construtivo, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, preço da terra, entre outros indicadores), em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor. Muitos municípios avançaram nessa direção, estruturando cadastrados territoriais multifinalitários que permitem atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal.

### **REFERÊNCIAS**

Débora de Luces Sarlo Balisa, *Projetos Específicos de Expansão Urbana: perspectivas e desafios à sua implementação na região metropolitana de Belo Horizonte* (dissertação de mestrado, Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2015).

Paula Freire Santoro, "Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana", *Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, 2014.  
Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas (tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012).

**INSTRUMENTO****I14 Transferência do Direito de Construir (TDC)**

Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), art. 35

**O QUE É?**

A **Transferência do Direito de Construir (TDC)** é um instrumento que confere à pessoa proprietária de imóvel a possibilidade de exercer em outro local ou de vender o direito de construir previsto nas normas urbanísticas e que ele ainda não tenha utilizado. A TDC compensa a pessoa proprietária de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir, área de proteção ambiental ou área de interesse histórico. De acordo com o Estatuto da Cidade, art. 35, a transferência pode ocorrer em casos de interesse público, quando o imóvel for considerado necessário para pelo menos uma das três finalidades:

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

A pessoa proprietária de imóvel privado só pode transferir via TDC o seu próprio **DIREITO DE CONSTRUIR** ainda não utilizado, ou seja, até o CAB. Isso acontece porque o proprietário não pode transferir o que já utilizou (Coeficiente de Aproveitamento Básico) nem o equivalente aos índices urbanísticos máximos (até o Coeficiente de Aproveitamento Máximo), pois esses são da esfera patrimonial pública, adquiríveis pelo privado apenas mediante contrapartida. Essa informação também é importante para compatibilizar a TDC com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

A compensação se dá pela permissão de transferir para outro imóvel a diferença entre a área construída do imóvel a ser preservado e a área passível de ser construída no mesmo local considerando-se seu Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB). A transferência é expressa na forma de metros quadrados de direitos de construir e pode ser feita para outro imóvel de mesma propriedade ou para um imóvel de propriedade de terceiro. A transferência só é permitida se a pessoa proprietária do imóvel cedente (que será preservado) se indicado no Plano Diretor ou elaborado pelo setor privado e aprovado pelo ente técnico responsável.

**PARA QUE SERVE?**

- A TDC tem como objetivo a preservação de imóveis ou áreas de valor histórico, ambiental ou cultural.
- Também serve para viabilizar programas de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social, como a urbanização de áreas ocupadas, por meio da resolução de conflitos fundiários urbanos, como a de terrenos privados ocupados por terceiros.

A TDC pode ser articulada às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Por exemplo, em terrenos ocupados por população de baixa renda ou em situações de conflitos fundiários, a prefeitura pode propor à pessoa proprietária do imóvel que ele aceite utilizar em outro local, ou alienar, o direito de construir básico referente ao seu imóvel, em benefício do programa municipal de habitação.

**Estratégias relacionadas**

E20	Preservar imóveis, usos ou conjuntos urbanos de interesse cultural e histórico.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E63	Incentivar a preservação por parte de pessoas proprietárias de áreas privadas com importância ambiental.
E83	Viabilizar a aquisição de imóveis para a construção de equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento urbano e social do município.

**COMO IMPLEMENTAR****COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO**  
[dados, informações e análises]

- **Definição de coeficientes básicos:** a possibilidade de transferência se dará até o CAB que pode ser construído na zona em que o imóvel se insere.
- **Planta de valores por m<sup>2</sup> de terreno (Planta Genérica de Valores - PGV):** verificar a existência desse mapa e atualizá-lo para que seus valores possam ser usados nos cálculos da TDC sem defasagem em relação aos valores de mercado e de forma articulada à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

**PGV** é o instrumento legal no qual estão estabelecidos os valores unitários de m<sup>2</sup> de terreno e de construção do município, que possibilita obter o valor venal dos imóveis. É utilizada como base de cobrança de impostos e tributos territoriais, como o IPTU e o ITBI.

- ▶ **Identificar imóveis, planos ou zonas para preservação histórica, cultural ou ambiental, além dos voltados à regularização fundiária:** organizar listagem e, se possível, mapeamento dos imóveis e áreas classificados e/ou de interesse para preservação ou regularização, como os tombados, por exemplo.

O tombamento (por qualquer esfera de governo) não vincula, direta e necessariamente, o uso da TDC. Caso o município considere o tombamento um dos critérios para identificar se determinado imóvel pode utilizar a TDC, essa definição deve estar presente no Plano Diretor ou na lei específica da TDC.

Verificar se há planos ou zonas com diretrizes e objetivos. Essa primeira leitura identifica os imóveis e as áreas com potencial de aplicação do instrumento.

#### **CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]**

##### **O que deve ser regulamentado no Plano Diretor**

É altamente recomendável que a TDC seja regulamentada no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. Pode ser regulamentada por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regularizar a TDC, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Definição dos CABs:** O CA básico deve ser entendido como um **patamar mínimo** de edificação que confira utilidade aos terrenos urbanos, ou seja, que lhes garanta algum conteúdo econômico. Neste sentido, a adoção de coeficientes diferenciados para áreas específicas tem a finalidade de demarcar áreas onde, por razões de interesse especial (urbanístico, ambiental etc.), não seja do interesse coletivo adotar o mesmo coeficiente básico definido para as demais áreas urbanas, como, por exemplo, nas áreas de proteção ambiental ou do patrimônio cultural (arquitetônico, artístico), onde o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser menor que o definido para as demais áreas da cidade, inclusive menor que 1,0.

- ▶ **Critérios e demarcação das áreas ou imóveis transmissores:** a partir dos imóveis identificados com potencial para aplicação da TDC, estabelecer áreas e casos de incidência do instrumento, indicando, dentre as três finalidades previstas no art. 35 do Estatuto da Cidade, aquelas pertinentes às necessidades municipais. Definir precisamente as áreas da cidade nas quais se localizam os imóveis transmissores dos direitos de construir, como macrozonas, zonas ou perímetros específicos.

O município pode vender o direito de construir de seus imóveis tombados para outras áreas, mas esse procedimento deve ser cuidadosamente definido com formato diferente da TDC para imóveis privados. É importante que não se torne uma ferramenta de especulação com direitos de construir públicos e que os recursos obtidos sejam destinados para um fundo específico e com objetivos bem definidos voltados ao reinvestimento na preservação do patrimônio. Por exemplo, o valor pode corresponder ao orçado para a recuperação ou para um novo investimento no imóvel em questão.

A aplicação da TDC “compensatória” se destina prioritariamente a casos individuais nos quais a restrição ao direito de construir básico de um imóvel configure uma clara situação de desvantagem em relação aos demais imóveis da zona. Consequentemente, em casos de conjuntos preservados, seja por tombamento, seja por qualquer outra forma de proteção, como a instituição de áreas de preservação cultural e ambiental, nos quais as restrições recaem de maneira mais uniforme sobre diversos imóveis, não cabe, em geral, a utilização da TDC.

- ▶ **Critérios e demarcação das áreas ou imóveis receptores:** estabelecer o alcance do instrumento, definindo precisamente as áreas da cidade nas quais podem estar localizados imóveis receptores dos direitos de construir, como macrozonas, zonas ou perímetros específicos, lembrando que esses imóveis também não podem exceder o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) indicado no Zoneamento. É importante que as áreas receptoras sejam aquelas nas quais o **adensamento construtivo** e populacional é desejável e que estejam bem definidas as áreas e casos que não devem ter a incidência do instrumento.

A regulamentação da TDC deve incorporar o máximo de elementos possíveis sobre os casos de incidência do instrumento e as formas previstas para sua operacionalização, de modo a dar segurança técnica e jurídica a todos os atos administrativos realizados quando da sua aplicação.

- ▶ **Definição da forma de aplicação da TDC:** pode ser direta ou indireta. Na primeira, o direito de construir até o CAB que não possa ser exercido em um determinado imóvel transmissor é transfe-

rido diretamente a outro terreno onde poderá ser materializado, mediante autorização dada pelo poder público. Ou seja, na forma direta, é necessária que se indique, no momento da transmissão, o terreno que receberá os direitos. Na forma indireta, o poder público emite um documento representativo de certa quantidade de metros quadrados de direito de construir e entrega-o à pessoa proprietária do terreno transmissor. As formas de transferência devem indicar seus procedimentos específicos para casos entre pessoas proprietárias de imóveis privados ou entre privados e o poder público.

A modalidade direta, em virtude da maior facilidade de gestão e controle da aplicação da TDC, pode ser mais adequada para os municípios de menor porte, que, em geral, dispõem de um corpo técnico reduzido. No caso da indireta, que exige maior controle público, é recomendável que a administração local crie uma estrutura administrativa responsável pela gestão e pelo monitoramento da utilização dos direitos de construir advindos da TDC.

- ▶ **Previsão da TDC com doação de imóvel para o patrimônio público:** o município deve indicar se será ou não prevista a concessão de TDC pela doação de imóvel, no todo ou em parte (§1º do art. 35 do Estatuto da Cidade). Também é preciso apresentar os critérios para que o poder público aceite a doação (caso o município tenha previsto essa modalidade).
- ▶ **Fórmulas de cálculo para concessão da TDC e de equivalência entre terrenos transmissor e receptor:** indicar, no mínimo, os elementos necessários para elaborar a fórmula em lei específica e as diretrizes para definição de fatores de incentivo (por exemplo, para favorecer a TDC em imóveis menores e dificultar a transferência de grandes áreas que subvertem a finalidade do instrumento). Para a fórmula de equivalência entre terrenos com valores diferentes por  $m^2$ , também deve ser apresentada a tabela de valores utilizada para a equivalência. Também é importante indicar os mecanismos de equilíbrio entre TDC e OODC, para que possam funcionar sem competir entre si.
- ▶ **Definição do procedimento administrativo:** indicar o procedimento deliberativo decisório formal e técnico escolhido para deferimento da TDC, que deve ter publicidade e critérios que passem por conselho de planejamento do município.
- ▶ **Procedimento decisório para aprovações relativas a projetos urbanos com TDC:** para garantir o encaminhamento técnico e a participação social, especialmente através de órgãos colegiados de planejamento, com ampla publicidade.

Os itens a seguir, se apontados no Plano Diretor, podem ser regulamentados por decreto:

- ▶ **Tipologias de planos, programas e projetos de preservação e/ou regularização:** critérios e previsões, de acordo com as finalidades adotadas para aplicação da TDC, para garantir o monitoramento e o cumprimento da destinação dos imóveis. Para regularização, ver ferramentas complementares de Regularização Fundiária.
- ▶ **Trâmites para solicitação e concessão da TDC:** apontar os órgãos da municipalidade e respectivas atribuições para solicitação, aprovação e cálculo.
- ▶ **Determinação de prazos:** para utilização do direito de construir advindo de TDC e para a alienação de TDC, se for o caso, a fim de evitar que haja especulação com esses direitos.
- ▶ **Procedimentos para emissão e utilização de certidões de TDC:** apontar a forma da emissão, uma vez que o controle público se dá tanto em relação às áreas ou imóveis transmissores quanto aos receptores, com a emissão de certidões, que devem ser publicizadas.
- ▶ **Mecanismos de controle e gestão da TDC:** com definição das atribuições de cada órgão e secretaria municipal.
- ▶ **Normas para aprovação de projetos e licenciamento de obras com utilização de TDC:** essas normas, diferentes dos processos de aprovação e licenciamento comuns, devem ser aprovadas por conselho de planejamento municipal, garantindo a participação social.

#### **O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

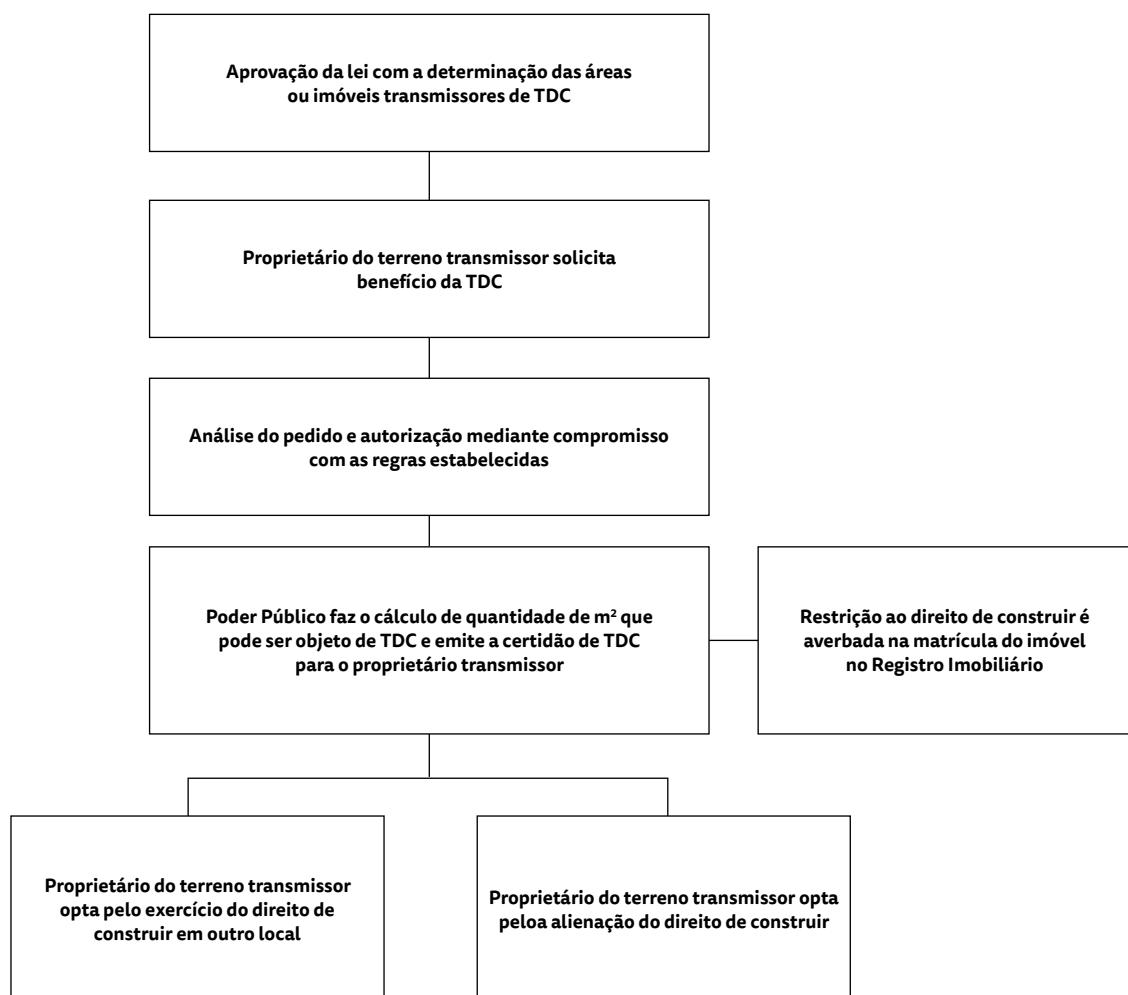
Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, se esse instrumento estiver apenas previsto no Plano Diretor, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior da TDC.
- ▶ A nova regulamentação não crie contradições entre a TDC e a OODC, nem entre os objetivos da aplicação da TDC e os parâmetros de controle do uso e ocupação do solo.

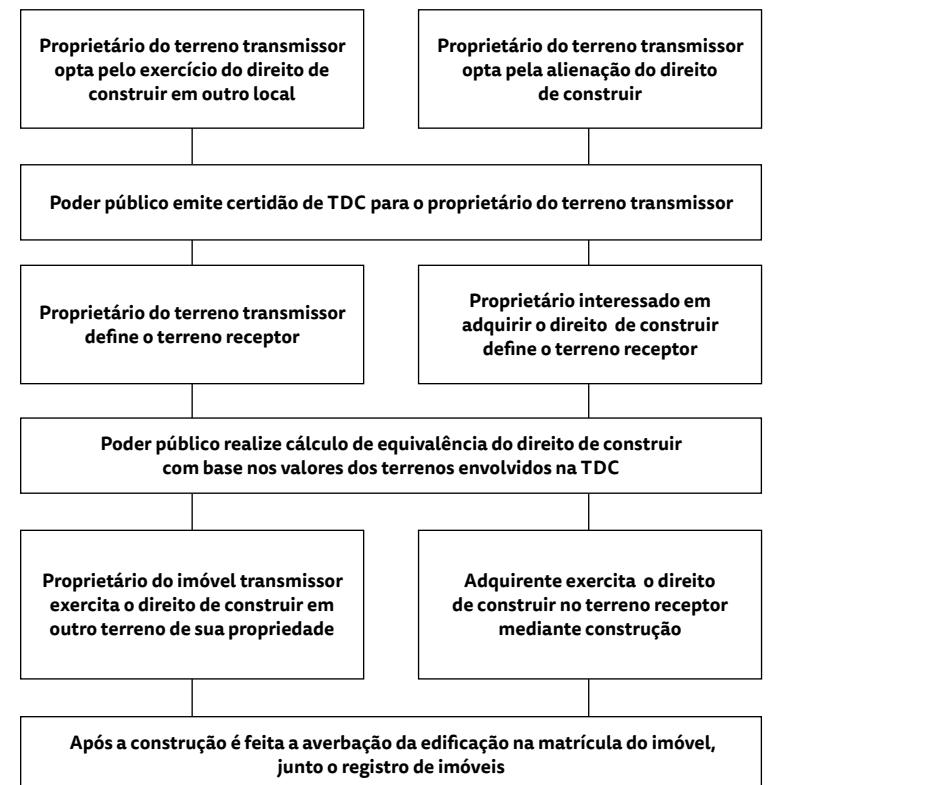
## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

A gestão da utilização do instrumento exige alguma estrutura administrativa própria - cujo porte diferencia-se de acordo com o tamanho do município e a forma de utilização (TDC direta ou indireta). O controle público se dá em relação tanto às áreas ou imóveis transmissores como aos receptores, com a emissão de documentação específica, e também mediante a publicização do processo decisório. Portanto, cada município deve avaliar como adotar a TDC segundo suas possibilidades de gestão do instrumento. Os passos e a estrutura administrativa necessária para a utilização da TDC no dia a dia variam de acordo com os propósitos básicos do instrumento, em duas possibilidades:

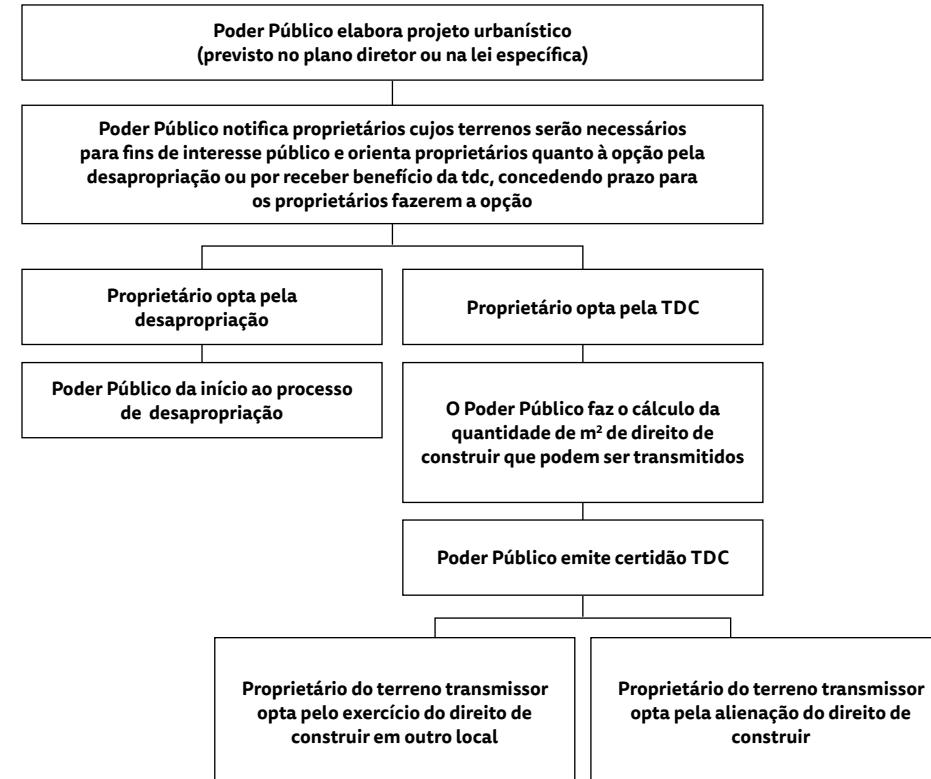
### TDC COMO COMPENSAÇÃO A RESTRIÇÕES AO DIREITO DE CONSTRUIR BÁSICO DO IMÓVEL TRANSMISSOR



### IMÓVEL RECEPTOR (VARIA SEGUNDO OPÇÃO DA PESSOA PROPRIETÁRIA DO IMÓVEL TRANSMISSOR)



### TDC COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS ALTERNATIVA À DESAPROPRIAÇÃO IMÓVEL TRANSMISSOR



## Estrutura administrativa para aplicação e gestão da TDC

Em geral, a principal secretaria envolvida na regulamentação e implementação da TDC é a de urbanismo ou planejamento urbano, cujas atribuições principais, no que tange ao instrumento, são de concessão e monitoramento, bem como de manter um banco de dados para o controle das transferências ocorridas e dos saldos de TDC em circulação. A Secretaria Municipal da Fazenda deve fornecer informações periodicamente atualizadas sobre os valores dos terrenos no município a serem utilizados nas fórmulas de equivalência. Além disso, os setores de aprovação de projetos e licenciamento de obras precisam estar cientes da aplicação do instrumento, de forma a verificarem a regularidade dos documentos de TDC para a concessão de licenças de edificação.

É importante centralizar a gestão da aplicação da TDC e da OODC em um mesmo setor da administração pública municipal ou distribuir as atividades correlatas dos dois instrumentos para que se tenha o controle dos mesmos critérios para os dois instrumentos.

O poder público deve fornecer documentos que certifiquem quais direitos de construir são objeto da TDC, garantindo segurança jurídica à operação; na certidão de TDC, devem constar:

- i. A identificação do imóvel, com endereço, matrícula do IPTU, área do terreno, registro no RGI.
- ii. A identificação do(s) proprietário(s) das TDCs.
- iii. A zona urbana e os parâmetros urbanísticos onde se localiza o imóvel transmissor do direito de construir.
- iv. As razões para a concessão da TDC, conforme as hipóteses previstas pelo município no Plano Diretor ou na regulamentação municipal da TDC.
- v. O(s) direito(s) de construir (total ou parcial) passível(is) de transferência, expresso(s) em m<sup>2</sup>, tendo como referência o CAB do terreno.
- vi. A data da autorização da TDC, que servirá como referência para os prazos de utilização dos direitos de construir correspondentes.

Os cartórios de registro de imóveis estarão envolvidos no processo de aplicação da TDC, pois a restrição à edificação no imóvel que tenha recebido esse benefício deve ser anotada como um gravame na sua matrícula no Registro Imobiliário, de modo a tornar pública essa restrição a compradores interessados.

## Monitoramento da implementação do Instrumento e da Política de Desenvolvimento Urbano

Para além de um balanço dos imóveis preservados e da transmissão dos direitos de construir, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, nesse processo deve-se responder a perguntas como: se os imóveis foram efetivamente recuperados ou preservados, se as obras e os investimentos contribuíram para a melhoria do sistema de equipamentos públicos, da qualidade urbana e ambiental e do desenvolvimento turístico e cultural, para a promoção da habitação de interesse social ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor. As prefeituras devem ter e manter atualizados registro e banco de dados de todas as TDCs autorizadas e certificadas, com ampla transparência dos negócios realizados, suas tabelas de conversão e dados dos transmitentes e dos adquirentes. Esses dados urbanísticos são públicos, e o acesso a eles pode ser requerido por qualquer pessoa.

Muitos municípios avançaram nessa direção, estruturando cadastramento territorial multifinalitário que permitem atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal.

## REFERÊNCIAS

Fernanda Furtado, Sonia Rabello e Isabela Bacellar, Transferência do Direito de Construir (TDC) (Brasília: Ministério das Cidades, 2017, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 6).

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).

Pedro Ítalo dos Santos Galvão, Transferência do direito de construir no Brasil: limites e perspectivas (dissertação de mestrado em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016).

## O QUE É?

A **Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)** não é um instrumento de regularização fundiária propriamente dito, pois não transfere titularidade nem constitui direito real. Trata-se de um instrumento urbanístico com grande importância nos processos de regularização fundiária.

ZEIS significa uma categoria específica de zona dentro do Zoneamento da cidade. Esse tipo de zona específica permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo diferentes daquelas adotadas para o resto da cidade. Há a adoção de normas e regras mais flexíveis e menos restritivas. Isso ajuda bastante no processo de regularização fundiária de áreas já ocupadas, onde quem ocupa geralmente não é a pessoa proprietária e onde há desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações. Também poderá ajudar na reserva de áreas urbanas bem situadas na cidade para implantação de habitação de interesse social.

A adoção desse instrumento deve visar à incorporação por espaços urbanos da cidade à cidade legal. A instituição de ZEIS, por meio de lei, possibilitará que sejam legalmente reconhecidas as áreas ocupadas ou que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Esse plano deve conter parâmetros ou índices urbanísticos que busquem inibir a especulação imobiliária, garantir a permanência das pessoas naquele local e a melhoria das condições de habitabilidade. Tal interpretação agrega uma referência de **qualidade ambiental** para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores. Os parâmetros ou índices precisam ser cuidadosamente definidos para que não funcionem como um atrativo do mercado imobiliário formal. O plano também deve prever a possibilidade de uso não habitacional ou misto em ZEIS. Isso dá dinâmica e vida às comunidades.

O estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de legalizar esses assentamentos e, portanto, estender o direito de cidadania a seus habitantes. A ZEIS é instituída por lei municipal, que pode ser aquela que institui o Plano Diretor ou uma lei municipal específica. O ideal é que esteja prevista no Plano Diretor e, se possível, que seus limites estejam descritos. Isso traz maiores garantias para os respectivos ocupantes.

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos do estabelecimento de ZEIS são:

- ▶ Permitir a inclusão de parcelas que não tiveram possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais.
- ▶ Permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população.
- ▶ Introduzir mecanismos de participação direta de pessoas moradoras no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos.
- ▶ Contribuir para a permanência da população em sua moradia e para a segurança das pessoas contra remoções e expulsões resultantes de processos de reintegração de posse de imóveis que não estejam cumprindo a **função social da propriedade**<sup>61</sup>.

61. Ver Quadro de Definições da função social da propriedade.

O tipo de ZEIS dependerá da realidade de cada município; no entanto, com a finalidade de contribuir para melhor definição de ZEIS que pode ser estabelecida de acordo com os objetivos elencados a seguir, estruturamos três categorias, nas quais apresentamos os principais aspectos relacionados a informação, planejamento e gestão:

### ▶ **ZEIS EM ÁREAS OCUPADAS**

- ▶ Terrenos públicos ou particulares ocupados por população de baixa renda, nos quais haja interesse público em promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra.
- ▶ Loteamentos irregulares e clandestinos onde haja interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental.

- ▶ Assentamentos precários ocupados por população de baixa renda ou população tradicional, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e a recuperação ambiental.
- ▶ **ZEIS EM ÁREAS OCUPADAS CONSOLIDADAS**
  - ▶ Edificação ou conjunto de edificações deterioradas e situadas em áreas com infraestrutura, ocupadas sob a forma de corredores e moradias coletivas, onde haja interesse do poder público em promover melhorias habitacionais e regularização fundiária.
- ▶ **ZEIS EM ÁREAS VAZIAS**
  - ▶ Terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados situados em área com infraestrutura e onde haja interesse do poder público na implantação de programas habitacionais de interesse social.

A ZEIS é o principal instrumento a ser incorporado pelo Plano Diretor de forma articulada às diretrizes e aos objetivos da política pública de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) para as áreas ocupadas e as edificações ou conjuntos ocupados. Esse tipo de regularização fundiária é realizado por meio de processo separado do Plano Diretor e, por esse motivo, será melhor abordado de duas formas: uma no item Gestão de ZEIS em Áreas Ocupadas e de ZEIS em Áreas Ocupadas Consolidadas; e outra nas Ferramentas Complementares de Regularização Fundiária, pois a política de regularização fundiária possui diversos dispositivos que não são objeto do Plano Diretor.

## ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM ÁREAS OCUPADAS

### O QUE É?

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em Áreas Ocupadas lida com áreas de pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, onde já há assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, por exemplo as favelas, palafitas e algumas áreas de moradia de **povos e comunidades tradicionais**.

**COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS** são, por exemplo, indígenas, quilombolas, caicaras, ribeirinhos e outras populações cujas culturas próprias – inclusive suas formas de morar – requerem olhares específicos para que seja possível propiciar moradia adequada e garantia de segurança de posse e de modos de vida.

### PARA QUE SERVE?

- ▶ Reconhecer o direito à moradia e melhorar as condições de vida e moradia da população em situação de **precariedade habitacional**, por meio da priorização e do incentivo à instalação de serviços e infraestrutura urbana nessas áreas.
- ▶ Contribuir para a permanência da população em sua moradia e para a segurança da posse contra remoções e expulsões resultantes de processos de reintegração de posse de imóveis que não estejam cumprindo a **função social da propriedade**<sup>62</sup>.
- ▶ Permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais.
- ▶ Permitir a implantação de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população.
- ▶ Introduzir mecanismos de participação direta das pessoas moradoras no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação e melhoria dos assentamentos.

62. Ver Quadro de Definições da função social da propriedade.

### Estratégias relacionadas

E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E02	Promover a regularização e/ou a urbanização de áreas ambientais ou de transição urbano-rural ocupadas de forma sustentável.
E03	Corrigir parâmetros vigentes de uso e de ocupação do solo de forma a garantir a permanência do uso e ocupação real do solo de forma segura e sustentável
E04	Garantir a segurança na posse, de modo a permitir a permanência da população de baixa renda, vulnerabilizada e/ou de povos e comunidades.
E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E45	Promover a regularização e o fortalecimento das atividades econômicas existentes de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local.
E70	Promover a urbanização de assentamentos precários, prevendo investimentos em infraestrutura de saneamento ambiental (abastecimento, esgotamento, drenagem e manejo de resíduos).
E87	Estimular o turismo de base comunitária junto aos povos e comunidades tradicionais.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

- ▶ **Levantamento de características da moradia de baixa renda existente:** elaborar mapeamentos e identificar parâmetros das formas de moradia de baixa renda no município e, caso esses materiais já existam, atualizá-los. Devem ser feitos levantamentos técnicos e sociais, como mapas e descrições das áreas ocupadas por habitação de baixa renda, com variações referentes a renda familiar, tempo de ocupação, densidade populacional e construtiva, situação fundiária da terra ou imóvel onde estão localizadas as ocupações, identificação de possíveis restrições urbanísticas ou ambientais que incidem sobre o local, entre outros.

A participação da população moradora e o trabalho de campo para o levantamento das características dessas áreas é fundamental. Ambos colaboram não apenas para o material informativo sobre as condições atuais das áreas, mas também para a organização de objetivos e prioridades da gestão.

- ▶ **Levantamento de áreas com habitações de baixa renda em situação de risco (geotécnico, de inundações, entre outros) para qualificação da segurança:** mapear as áreas habitadas e identificadas como estando em situação de risco que devem receber ações para qualificar a segurança de seus habitantes em ocorrências como inundações, contaminação, entre outras. Em seguida, devem-se identificar as ações prioritárias para qualificação de segurança em cada área, bem como as situações de exceção que demandam a transferência da população para outros locais. Esse trabalho deve ser feito para garantir a segurança e os vínculos sociais das pessoas moradoras da área, evitando remoções.

Remover deve ser a última alternativa, utilizada apenas em caso de impossibilidade de adotar qualquer outra solução de qualificação da segurança nas áreas identificadas como estando em situação de risco. Os custos afetivos, sociais, financeiros e jurídico-administrativos envolvidos são muito altos tanto para a população vulnerável quanto para o poder público. Além disso, uma vez desocupada a área, é preciso tomar duas providências: uma delas é elaborar projeto específico para a área de risco, imediatamente após a remoção das famílias, para que não haja novas ocupações; e a outra é estabelecer meios de fornecer atendimento habitacional, de preferência definitivo, para habitantes de baixa renda removidos. Do contrário, é grande a chance de que essas pessoas precisem voltar a viver em situações precárias e de risco.

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que a ZEIS seja regulamentada no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode, portanto, ser regulamentada por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regularizar a ZEIS, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Diretrizes, objetivos e metas para a Habitação de Interesse Social (HIS) no município:** estabelecer, de acordo com a realidade municipal, quais são os objetivos relativos à HIS, para garantir o acesso à terra e moradia adequada para a população.

Como para as demais políticas de desenvolvimento urbano, é fundamental que a população participe ativamente das leituras urbanas e das decisões sobre os objetivos da política municipal de habitação. O envolvimento dos futuros atendidos é um importante apoio em caso de disputas de interesses, além de contribuir para o direcionamento adequado das ações públicas e privadas.

- ▶ **Definição da HIS:** incluindo a definição da faixa de renda da população que a habitará e de **critérios de priorização por grupo social**, características de tipologias habitacionais existentes ou a serem construídas, valor máximo do imóvel ou outros parâmetros relevantes.

### CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO POR GRUPO SOCIAL

Estabelecer, por exemplo, políticas afirmativas relacionadas à provisão de moradia e à segurança da população. Identificar no município quais são os grupos mais vulneráveis e com menor acesso à moradia permite que sejam priorizados pela política habitacional, contribuindo para a redução da desigualdade. Por exemplo, mulheres negras e com filhos, habitantes de áreas identificadas como estando em situação de risco (ou seja, que necessitam de intervenções para qualificação da segurança), idosos, população de rua e pessoas transexuais sofrem de maneira mais direta e potente os efeitos da falta de moradia adequada.

- ▶ **Definição sobre o que é considerado baixa renda:** preferencialmente com critério associado a salários mínimos em vez de valores fixos. Definições relativas ao que se considera **precariedade habitacional** também são importantes.

A classificação do que é baixa renda é uma prerrogativa municipal, e esta categoria é fundamental para poder utilizar enquadrar determinadas áreas para regularização fundiária, por meio dos procedimentos de Reurb de interesse social (Reurb-S). Para saber mais, veja as ferramentas complementares de regularização fundiária.

- **Definição dos critérios para demarcação de ZEIS em Áreas Ocupadas:** são parâmetros que cada município deve estabelecer de acordo com sua própria realidade. Podem ser usados critérios para perfil e faixa de renda da população moradora, características construtivas das habitações, densidade populacional e construtiva, parâmetros relativos ao padrão de urbanização do local, como tipo e qualidade da infraestrutura instalada (ou sua ausência), ausência de equipamentos públicos, entre outros.

A ZEIS é um instrumento que deve indicar prioridades de atuação da política habitacional, para garantir o acesso à terra e moradia digna para a população, começando por aquela mais vulnerável e/ou distante desse direito. Assim, é importante que cada município identifique seu próprio quadro de necessidades habitacionais e evite a demarcação indiscriminada de ZEIS.

- **Demarcação em mapa dos perímetros das ZEIS em Áreas Ocupadas:** é importante que o mesmo mapa contenha todos os outros tipos de ZEIS, caso existam, para a compreensão geral das ZEIS no território.
- **Definição dos critérios de uso e ocupação do solo nas ZEIS em Áreas Ocupadas:** estabelecer parâmetros, como percentual mínimo de HIS nas ZEIS, dimensões mínimas do lote, taxa de ocupação mínima e máxima do lote, coeficientes de aproveitamento (mínimo, básico e máximo), usos não-residenciais permitidos ou incentivados, taxa de permeabilidade, gabarito, entre outros. Tudo visando a proteção e permanência da população residente.

As áreas ocupadas frequentemente possuem formas específicas de uso e ocupação, e os parâmetros devem ser estabelecidos para garantir a permanência e segurança da população no local com melhoria geral da qualidade urbana e da segurança das edificações.

- **Articulação com ferramentas de regularização fundiária nas ZEIS em Áreas Ocupadas:** o Plano Diretor deve indicar como pretende articular ZEIS e outros instrumentos para urbanização e regularização, podendo estabelecer diretamente que os locais demarcados como ZEIS em Áreas Ocupadas sejam objeto de regularização fundiária por meio da Reurb-S. O Plano Diretor deve

reconhecer as áreas ocupadas por população de baixa renda e definir formas de intervenção pública nessas áreas, com projetos de regularização fundiária e de redução e/ou eliminação do risco por meio da qualificação da segurança, quando for o caso.

- **Articulação com outros instrumentos para viabilização e financiamento das ações em ZEIS em Áreas Ocupadas:** a demarcação das áreas de ZEIS é importante, mas insuficiente para garantir a permanência da população no local e a melhoria de suas condições de moradia. O Plano Diretor deve indicar como pretende articular ZEIS e outros instrumentos, inclusive os responsáveis por financiar as ações em ZEIS. Por exemplo, as formas de propriedade coletiva e de aluguel social também são meios importantes para diversificar o acesso à moradia, bem como a utilização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, inclusive coletiva. A Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para População de Baixa Renda é um importante meio de planejar e projetar as ações em Áreas Ocupadas. Os recursos direcionados para fundos municipais voltados ao desenvolvimento urbano e à habitação (obtidos com o pagamento de Outorga Onerosa, IPTU progressivo, IPTU e outros tributos municipais) podem e devem ser direcionados para viabilizar ações em ZEIS. Também é fundamental que as leis orçamentárias municipais prevejam dotações específicas para essa finalidade. Na eventualidade de uma ZEIS integrar perímetro de operação urbana, os parâmetros/índices urbanísticos da ZEIS devem prevalecer e devem ser adotados mecanismos que visem a garantir a permanência dos ocupantes.
- Demarcação das ZEIS e definição de suas categorias: demarcação, em mapa único, de todos os perímetros de ZEIS no município.

#### **O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, se esse instrumento estiver apenas previsto no Plano Diretor, é importante que:

- O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior da ZEIS.
- A nova regulamentação não crie contradições entre ZEIS e parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, por exemplo, apontando claramente a prevalência dos parâmetros de ZEIS sobre os anteriormente definidos.
- A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

A seguir, apresentamos alguns passos que consideramos importantes de serem seguidos de forma que a implementação de ZEIS garanta a melhoria de qualidade urbana, a participação democrática no processo e a segurança da posse das pessoas moradoras dessas áreas.

### Formação de equipe técnica multidisciplinar

É importante que haja pelo menos um(a) profissional das áreas de arquitetura e urbanismo, direito e assistência social trabalhando em conjunto para conduzir a gestão de ZEIS no dia a dia da administração pública. Além de pessoas dessas três áreas, uma diversidade de profissionais podem contribuir para a realização de ações em ZEIS, por exemplo profissionais das áreas de educação, geografia, engenharia, economia, da saúde e ecologias. Além disso, a Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para População de Baixa Renda é um importante meio de planejar e projetar as ações em ZEIS. A equipe técnica disponível deve ser proporcional à demanda existente. Os diversos tipos de perfis técnicos mencionados acima podem estruturar a proposta municipal de efetivação de ZEIS, mas não serão suficientes para a adequada execução dos projetos e ações. O importante é ter uma equipe multidisciplinar

### Definição de ZEIS prioritárias (hierarquização)

Em vista da escassez de recursos diante do grande desafio, assim como da precariedade existente na maior parte das cidades, é importante estabelecer critérios para ordenar o atendimento/atuação pública nas áreas demarcadas como ZEIS, buscando atender prioritariamente aquelas mais vulneráveis. Algumas informações que podem ajudar a elencar tais áreas são as situações de risco (geotécnico, de inundação, entre outros) que necessitam de qualificação da segurança do assentamento; se as áreas pertencem a perímetros demarcados como prioritários pelo Plano Diretor; o **grau de precariedade**; a faixa de renda da população moradora, entre outras, já que tais critérios podem variar para cada município.

**A QUALIFICAÇÃO DA SEGURANÇA** diz respeito a ações e intervenções físicas de pequeno a grande portes, capazes de zerar ou reduzir significativamente riscos identificados nas áreas de moradia, permitindo que a população continue morando com segurança no mesmo local.

**GRAU DE PRECARIEDADE** Considera diversos indicadores, alguns facilmente encontrados via IBGE, como acesso a esgotamento sanitário, abastecimento de água, adensamento excessivo, quantidade de domicílios sem acesso a banheiro próprio, entre outros. Indicadores obtidos nas unidades de saúde e de assistência social também podem ajudar a organizar prioridades.

## Gestão democrática das áreas por meio de conselhos gestores

A partir da definição das áreas prioritárias para fins de intervenção, é preciso avançar na construção de espaços de participação da população moradora nas ações subsequentes. Há vários mecanismos importantes para garantir a gestão democrática dos instrumentos da política urbana, inclusive de ZEIS. Mas, nessas áreas, uma forma importante de articular a participação e as decisões populares a respeito dos territórios demarcados como ZEIS é a formação de conselhos gestores deliberativos, principalmente no caso das áreas ocupadas. É interessante que já sejam incluídas no Plano Diretor as características relativas à forma de regulamentação, as principais atribuições e a composição dos conselhos gestores. Os conselhos devem ser espaços de discussão das possibilidades de intervenção e melhoria nas áreas, além de construir projetos e alternativas pautados pelas necessidades específicas das pessoas moradoras (atuais ou futuras) da área.

### Levantamento e cadastro socioterritorial

Definidas as áreas prioritárias e, dentro destas, as áreas que efetivamente serão objeto de ações, seja de urbanização, seja de regularização, é importante realizar um levantamento da ocupação existente. O levantamento físico consiste em um mapa que contém o desenho e as medidas do perímetro da ocupação, bem como as interferências ambientais e de infraestrutura. Pode ser feito com base na interpretação de foto aérea ou por topografia e tem como objetivo a definição dos limites exatos das áreas que serão regularizadas, a identificação dos imóveis e a demarcação dos lotes que serão titulados e matriculados nos Cartórios de Registro de Imóveis.

Importante ressaltar que o cadastro deve ser realizado apenas quando já existe efetiva ação prevista na ZEIS, de forma que esse trabalho não fique desatualizado.

A identificação de áreas (I) de risco, (II) ambientalmente sensíveis e (III) de interferência com as redes de infraestrutura existentes ou previstas compõem um diagnóstico essencialmente urbanístico-ambiental. Essa identificação subsidiará o estudo de desconformidades urbanístico-ambientais e os estudos técnicos específicos ambientais ou para mitigação de riscos, quando necessários. Trata-se de uma primeira leitura de condicionantes físicos do território que poderão interferir na definição do perímetro a ser regularizado. O cadastro social consiste na identificação das moradias e das pessoas residentes já relacionado à definição do desenho do lote (individual ou condonial), com a escolha de uma pessoa responsável pela unidade imobiliária.

## Projeto e obras de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos: obras de urbanização

Em áreas regulares ou irregulares, com melhores ou piores condições de moradia, a provisão adequada de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos para a população moradora das áreas demarcadas como ZEIS é fundamental para reduzir desigualdades e caminhar em direção a uma cidade com moradia adequada para todas e todos. O município deve analisar se as pessoas moradoras das áreas possuem acesso, por exemplo, a energia elétrica, coleta de lixo, saneamento, manutenção, limpeza e zeladoria das áreas públicas, vagas em creche, unidade de saúde próxima, transporte coletivo, locais para compras do dia a dia. Quanto a equipamentos públicos, usos não residenciais e aspectos relativos a mobilidade, é importante que sejam identificadas, por exemplo, as distâncias e os déficits das áreas demarcadas como ZEIS em relação aos sistemas de estruturação urbana, como o de equipamentos públicos, de centralidades e de mobilidade, e, a partir das deficiências encontradas, devem ser realizadas ações e obras para promover a inclusão das ZEIS no atendimento de cada um desses sistemas. Mas há outras ações necessárias para tal inclusão, como cobrar das concessionárias de serviços públicos a incorporação de tais áreas em seus contratos, demandar que departamentos públicos as incluam em suas escalas de trabalho, entre outras. Com informações básicas dos levantamentos, as equipes gestoras podem dar andamento aos processos de contratação de projeto e execução das obras de urbanização, seguindo os procedimentos vigentes na prefeitura.

De acordo com a ONU, **MORADIA ADEQUADA** não se restringe apenas à estrutura física do local de residência mas também às condições de vida e às relações sociais e econômicas associadas à ocupação daquele espaço (United Nations, 1991).

## Ações e políticas de regularização fundiária

Consiste na execução do procedimento completo de Reurb-S (ver Ferramentas Complementares de Regularização Fundiária), de acordo com a Lei Federal n. 13.465/17. Em linhas gerais, a primeira etapa de Reurb-S envolve trabalho social, cadastramento dos ocupantes, levantamentos urbanísticos e jurídicos; em seguida, a elaboração de plano urbanístico e a atuação jurídica para definição dos perímetros de regularização a partir das matrículas, gerando um cronograma para as obras de reurbanização e regularização. O terceiro passo é a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso (com pessoas proprietárias e com concessionárias de serviços de infraestrutura). Após esse processo, é emitida uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Com essa certidão em mãos, é possível fazer o registro do título no Cartório de Registro de Imóveis.

## Monitoramento da implementação do instrumento e da política habitacional

Para além de um balanço da aplicação de recursos em ZEIS, do número de regularizações fundiárias realizadas ou da quantidade de unidades habitacionais construídas, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento do atendimento habitacional. Para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, devem ser respondidas nesse processo perguntas como: se as obras e investimentos contribuíram para melhoria das condições de moradia no município e/ou se geraram impactos socioambientais, quais grupos sociais e faixas de renda tiveram acesso à habitação, entre outras. A atualização periódica do cadastro da demanda habitacional também é uma importante ferramenta de monitoramento. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo a transparência dos processos, e pode auxiliar em caso de revisão do Plano Diretor.

Em municípios de médio e grande portes com boa capacidade de gestão, também é interessante que sejam monitoradas as áreas de ZEIS de propriedade privada. Demarcá-las como sujeitas ao Direito de Preempção possibilita que o poder público tenha prioridade em sua aquisição. Além disso, tais áreas podem ser objeto de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), caso estejam vazias ou subutilizadas.

Para aferir a qualidade socioambiental urbana e da moradia (taxas de incremento da densidade populacional, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, indicadores relativos aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, entre outros), o município pode utilizar variáveis e indicadores que estejam em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor. No caso da política habitacional, tanto os conselhos quanto o trabalho social junto aos moradores de áreas demarcadas como ZEIS em Áreas Ocupadas constituem uma etapa fundamental que vai desde a leitura técnica e social das áreas até o acompanhamento e auxílio após o atendimento. Por esse motivo, além de o trabalho social ser um importante meio de comunicação entre população e poder público, também é fundamental para corrigir distorções e mau uso do instrumento.

## REFERÊNCIAS

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).  
Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (orgs.), Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2004).

## ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM ÁREAS OCUPADAS CONSOLIDADAS

### O QUE É?

Algumas situações que podem ser demarcadas como ZEIS em Áreas Ocupadas e Consolidadas são os conjuntos habitacionais, os loteamentos populares, os cortiços e as ocupações em edifícios abandonados.

Geralmente, essas ZEIS estão em áreas com maior acesso a serviços, equipamentos e trabalho, ou seja, bem localizadas, o que é melhor para a população moradora e também para o investimento do poder público, além de evitar a expansão urbana.

### Estratégias relacionadas

E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E06	Garantir a permanência da população de baixa renda e melhorar as condições habitacionais em áreas centrais ou dotadas de infraestrutura.
E31	Incentivar o uso habitacional nas áreas com concentração de empregos.
E34	Garantir a presença de usos compatíveis com a preservação e a dinamização das áreas históricas.
E45	Promover a regularização e o fortalecimento das atividades econômicas existentes de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local.
E89	Estimular usos permanentes e serviços de hospedagem em detrimento dos domicílios de uso ocasional (casas de veraneio).

### PARA QUE SERVE?

- ▶ Contribuir para a permanência da população em sua moradia e para a segurança das pessoas contra remoções e expulsões resultantes de processos de reintegração de posse de imóveis que não estejam cumprindo a **função social da propriedade**<sup>63</sup>.
- ▶ Introduzir mecanismos de participação direta da população moradora no processo de definição dos investimentos públicos para a melhoria e adequação das edificações, bem como na definição da necessidade de provisão de novas unidades habitacionais.
- ▶ Articular programas habitacionais que promovam a melhoria das condições de habitabilidade da população residente.

63. Ver Quadro de Definições da função social da propriedade.

### COMO IMPLEMENTAR

#### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

- ▶ **Identificação da demanda por habitação de interesse social:** é importante que o município crie e/ou atualize mecanismos de cadastro das ocupações de baixa renda existentes, com sua localização, perfil de habitantes, padrão de ocupação e precariedade das moradias, como adensamento excessivo e ônus com aluguel. Além de essa listagem ou cadastro identificar quantitativamente a demanda existente, é importante que inclua dados qualitativos sobre o quadro habitacional, como faixas de renda familiar com menor acesso à moradia, características e tipologias construtivas das habitações de baixa renda. É importante ter uma estimativa das necessidades de remoção nos processos de urbanização, de forma a prever ZEIS de Áreas Vazias passíveis de receber essa demanda. Se o município não tiver sua demanda identificada, pode usar como ponto de partida a estimativa quantitativa elaborada pela Fundação João Pinheiro ou partir de cadastros de programas sociais ou de equipamentos públicos, como o programa Saúde da Família.
- ▶ **Levantamento de características da moradia de baixa renda existente:** devem ser feitos levantamentos técnicos e sociais, como mapas e descrições das áreas ocupadas por habitação de baixa renda, com variações da renda familiar, densidade popula-



cional e construtiva, situação fundiária (para identificar necessidade de regularização) e tipo de propriedade (pública, privada, coletiva, individual) da terra ou imóvel onde estão localizadas as ocupações, entre outros.

Uma política habitacional de interesse social deve ser diversificada para atender às diferentes demandas. Isso significa ter vários programas e vários modelos de acesso a habitação e tempos de permanência (financiamento, produção de unidades, regularização fundiária plena, melhorias habitacionais, locação, acolhimentos temporários, moradia terapêutica, entre outras) e também variedades tipológicas (número de dormitórios, tamanho das unidades, relação com usos não residenciais, evitando grandes áreas monofuncionais, entre outros). Por exemplo, a ZEIS deve ser articulada a outras características socioterritoriais, a fim de garantir a permanência de povos e comunidades tradicionais.

A participação da população moradora e o trabalho de campo para o levantamento das características dessas áreas é fundamental. Ambos colaboram não apenas para o material informativo sobre as condições atuais das áreas, mas também para a organização de objetivos e prioridades da gestão.

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que a ZEIS seja regulamentada no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. Para regulamentar a ZEIS, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Diretrizes, objetivos e metas para a Habitação de Interesse Social (HIS) no município:** estabelecer, de acordo com a realidade municipal, quais são os objetivos relativos à HIS, para garantir o acesso à terra e moradia adequada para a população.

Como para as demais políticas de desenvolvimento urbano, é fundamental que a população participe ativamente das leituras urbanas e das decisões sobre os objetivos da política municipal de habitação. O envolvimento dos futuros atendidos é um importante apoio em caso de disputas de interesses, além de contribuir para o direcionamento adequado das ações públicas e privadas.

- ▶ **Definição da HIS:** incluindo a definição da faixa de renda da população que a habitará e de **critérios de priorização por grupo social**, características de tipologias habitacionais existentes ou a serem construídas, valor máximo do imóvel ou outros parâmetros relevantes.

### CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO POR GRUPO SOCIAL

Estabelecerão, por exemplo, políticas afirmativas relacionadas à provisão de moradia e à segurança da população. Identificar no município quais são os grupos mais vulneráveis e com menor acesso à moradia permite que sejam priorizados pela política habitacional, contribuindo para a redução da desigualdade. Por exemplo, mulheres negras e com filhos, habitantes de áreas identificadas como estando em situação de risco (ou seja, que necessitem de intervenções para qualificação da segurança), idosos, população de rua e pessoas transexuais sofrem de maneira mais direta e potente os efeitos da falta de moradia adequada.

- ▶ **Definição sobre o que é considerado baixa renda:** preferencialmente com critério associado a salários mínimos em vez de valores fixos. Definições relativas ao que se considera **precariedade habitacional** também são importantes.

A classificação do que é baixa renda é uma prerrogativa municipal, e essa categoria é fundamental para poder utilizar e enquadrar determinadas áreas para regularização fundiária, por meio dos procedimentos de Reurb de interesse social (Reurb-S — para saber mais, veja as ferramentas complementares de regularização fundiária), bem como para enquadramento da demanda no caso de produção de novas moradias nessas ZEIS.

- ▶ **Definição dos critérios para demarcação de ZEIS em Edificações ou Conjuntos Ocupados:** são parâmetros que cada município deve estabelecer de acordo com sua própria realidade. Podem ser usados critérios como concentração de população de baixa renda e **precariedade habitacional**, características construtivas das habitações (cortiços, ocupações de moradia), densidade populacional e construtiva, existência de imóveis vagos passíveis de transformação em HIS, dentro outros.

A ZEIS é um instrumento que deve indicar prioridades de atuação da política habitacional, para garantir o acesso à terra e moradia digna para a população, começando por aquela mais vulnerável. Assim, é importante que cada município identifique seu próprio quadro de necessidades habitacionais e evite a demarcação indiscriminada de ZEIS.

- ▶ **Demarcação em mapa dos perímetros das ZEIS em Áreas Ocupadas Consolidadas:** é importante que o mesmo mapa contenha todos os outros tipos de ZEIS, caso existam, para a compreensão geral das ZEIS no território.

- **Definição dos critérios de uso e ocupação do solo nas ZEIS em Edificações ou Conjuntos Ocupados:** estabelecer parâmetros como percentual mínimo de HIS nas ZEIS, dimensões mínimas do lote, taxa de ocupação mínima e máxima do lote, coeficientes de aproveitamento (mínimo, básico e máximo), usos não residenciais permitidos ou incentivados, taxa de permeabilidade, gabarito, entre outros.

As Áreas Ocupadas Consolidadas frequentemente possuem formas específicas de uso e ocupação, e os parâmetros devem ser estabelecidos para garantir a permanência e a segurança da população no local, com melhoria geral da qualidade urbana e da segurança das edificações.

É fundamental que imóveis sem uso ou pouco utilizados em áreas bem infraestruturadas sejam pensados para HIS. Por isso, demarcá-los como ZEIS ao mesmo tempo que são objeto do processo de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) é uma forma de articular instrumentos para a provisão de moradia.

- **Articulação com outros instrumentos para viabilização e financiamento das ações em ZEIS em Edificações ou Conjuntos Ocupados:** a demarcação das áreas de ZEIS é importante, mas não suficiente para a garantia da permanência da população no local e a melhoria de suas condições de moradia. A articulação da demarcação desse tipo de ZEIS com a incidência de PEUC e Direito de Preempção é um meio de o poder público assumir as propriedades para, então, determinar como elas podem ser adquiridas e/ou locadas pelas pessoas residentes. As formas de propriedade coletiva e de aluguel social também são meios importantes para diversificar o acesso à moradia, bem como a utilização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, inclusive coletiva (ferramentas complementares de Regularização Fundiária) ou do Instituto do Abandono. A Assistência Técnica e Jurídica Grátis para População de Baixa Renda é um importante meio de planejar e projetar as ações em Áreas Ocupadas Consolidadas. Os recursos direcionados para fundos municipais voltados ao desenvolvimento urbano e à habitação (obtidos com o pagamento de Outorga Onerosa, IPTU progressivo, IPTU e outros tributos municipais) podem e devem ser direcionados para viabilizar ações em ZEIS. Também é fundamental que as leis orçamentárias municipais prevejam dotações específicas para essa finalidade e que sejam buscados recursos em programas específicos, como os de reabilitação de áreas centrais ou de utilização de sítios históricos protegidos.

- **Demarcação das ZEIS e definição de suas categorias:** demarcação, em mapa único, de todos os perímetros de ZEIS no município. Para cada tipo de ZEIS, pode ser importante estabelecer subcategorias para lidar com variadas condições socioterritoriais, tipológicas e/ou de estrutura fundiária. Por isso, a regulamentação de ZEIS deve descrever as características e a destinação prevista para cada categoria.

#### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Para a utilização de ZEIS, não há obrigatoriedade de aprovação de lei específica, mas o instrumento pode ser regulamentado dessa forma. Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, se esse instrumento estiver apenas previsto no Plano Diretor, é importante que:

- O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior de ZEIS.
- A nova regulamentação não crie contradições entre ZEIS e parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, por exemplo, apontando claramente a prevalência dos parâmetros de ZEIS sobre os anteriormente definidos.
- A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

#### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

Além dos aspectos de gestão comuns a todos os tipos de ZEIS, a atuação cotidiana nas ZEIS em Edificações ou Conjuntos Ocupados é diferente no caso daquelas identificadas para regularização fundiária e no das que devem prever apenas outras ações a fim de melhorar suas condições habitacionais. Por exemplo, programas que podem direcionados para melhorias e adequações na unidade, enquanto alguns conjuntos habitacionais – até mesmo quando possuem casas ou apartamentos com boa qualidade construtiva – devem ser regularizados, além de prever melhorias nas edificações ou áreas urbanas próximas. Após a demarcação das ZEIS de Áreas Ocupadas Consolidadas, é importante desenvolver nesses territórios:

#### Formação de equipe técnica multidisciplinar

É importante que haja pelo menos um(a) profissional das áreas de arquitetura e urbanismo, direito e assistência social trabalhando em conjunto para conduzir a gestão das ZEIS no dia a dia da administra-

ção pública. Além de pessoas dessas três áreas, uma diversidade de profissionais podem contribuir para a realização de ações em ZEIS, por exemplo profissionais das áreas de educação, geografia, engenharia, economia, saúde e ecologia. Além disso, a Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para População de Baixa Renda é um importante meio de planejar e projetar as ações em ZEIS. A equipe técnica disponível deve ser proporcional à demanda existente. Os três tipos de perfis técnicos mencionados acima podem estruturar a proposta municipal de efetivação de ZEIS, mas não serão suficientes para a adequada execução dos projetos e ações.

### Definição de ZEIS prioritárias (hierarquização)

Em vista da escassez de recursos diante do grande desafio, assim como da precariedade existente na maior parte das cidades, é importante estabelecer critérios para ordenar o atendimento/atuação pública nas áreas demarcadas como ZEIS, buscando atender prioritariamente aquelas mais vulneráveis.

### Gestão democrática das áreas por meio de conselhos gestores

A partir da definição das áreas prioritárias para fins de intervenção, é preciso avançar na construção de espaços de participação da população moradora nas ações subsequentes. Há vários mecanismos importantes para garantir a gestão democrática dos instrumentos da política urbana, inclusive de ZEIS. Mas, nessas áreas, uma forma importante de articular a participação e as decisões populares a respeito dos territórios demarcados como ZEIS é a formação de conselhos gestores deliberativos, principalmente no caso das áreas ocupadas. É interessante que já sejam incluídas no Plano Diretor as características relativas à forma de regulamentação, as principais atribuições e a composição dos conselhos gestores. Os conselhos devem ser espaços de discussão das possibilidades de intervenção e melhoria nas áreas, além de construir projetos e alternativas pautados pelas necessidades específicas das pessoas residentes (atuais ou futuras) da área.

### Ações e políticas de regularização fundiária

Consiste na execução do procedimento completo de Reurb-S, de acordo com a Lei Federal n. 13.465/17. Em linhas gerais, a primeira etapa de Reurb-S envolve trabalho social, formação de um acompanhamento pela população, levantamentos urbanísticos e jurídicos e, em seguida, a elaboração de plano urbanístico (ou projeto da edificação) e a atuação jurídica para definição dos perímetros de regularização a partir das matrículas, gerando um cronograma para as obras de reurbanização e regularização. O terceiro passo é a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso (com pessoas proprietárias e com concessionárias de serviços de infraestrutu-

ra) que indiquem a modalidade de atendimento. Após esse processo, é emitida uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Com esta certidão em mãos é possível fazer o registro do título no Cartório de Registro de Imóveis.

**A NECESSIDADE DE REGULARIZAR** não exclui a possibilidade de realizar outras intervenções voltadas à melhoria urbana e das condições de moradia, logo, podem ser feitas ações simultâneas e de acordo com as ZEIS prioritárias identificadas no Plano Diretor. Veja também ferramentas complementares de Regularização Fundiária.

### Formas de inclusão real dos territórios demarcados como ZEIS na provisão de serviços e equipamentos públicos

Nas áreas consolidadas, a infraestrutura básica já deve ser adequada; no entanto, é importante garantir que sejam contemplados serviços e equipamentos públicos para a população moradora das áreas demarcadas como ZEIS, de forma a reduzir desigualdades e caminhar em direção a uma cidade com **moradia adequada para todas e todos**.

De acordo com a ONU, **MORADIA ADEQUADA** não se restringe apenas à estrutura física do local de residência, mas também às condições de vida e às relações sociais e econômicas associadas à ocupação daquele espaço (United Nations, 1991).

### Adequação das moradias existentes e provisão de novas moradias em ZEIS consolidadas

Nas áreas consolidadas, diante da **precariedade habitacional**, é possível que sejam realizadas reformas ou construção de novas moradias. Os projetos previstos devem seguir os parâmetros específicos de ZEIS ou HIS previstos na lei e seguir os procedimentos ordinários de aprovação.

### Monitoramento da implementação do instrumento e da política habitacional

Para além de um balanço da aplicação de recursos em ZEIS, do número de regularizações fundiárias realizadas ou da quantidade de unidades habitacionais construídas, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento do atendimento habitacional. Para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, devem ser respondidas nesse processo perguntas como: se as obras e investimentos contribuíram para melhoria das condições de moradia no município e/ou se geraram impactos socioambientais, quais grupos sociais e faixas de renda tiveram acesso à habitação, entre outras. A atualização periódica do cadastro da demanda habitacional

também é uma importante ferramenta de monitoramento. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo transparéncia dos processos, e pode auxiliar em caso de revisão do Plano Diretor.

Demarcar como sujeitas ao Direito de Preempção possibilita que o poder público tenha prioridade em sua aquisição, além de dar acesso aos preços praticados pelo mercado no município. Além disso, tais áreas podem ser objeto de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), caso estejam vazias ou subutilizadas.

Para aferir a qualidade socioambiental urbana e da moradia (taxas de incremento da densidade populacional, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, indicadores relativos aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, entre outros), o município pode utilizar variáveis e indicadores que estejam em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor. No caso da política habitacional, tanto os conselhos quanto o trabalho social junto aos habitantes de áreas demarcadas como ZEIS em Áreas Ocupadas Consolidadas e junto à população selecionada para atendimento habitacional (ou já atendida) constituem uma etapa fundamental que vai desde a leitura técnica e social das áreas até o acompanhamento e auxílio após o atendimento. Por esse motivo, além de o trabalho social ser um importante meio de comunicação entre população e poder público, também é fundamental para corrigir distorções e mau uso do instrumento.

## ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM ÁREAS VAZIAS

### O QUE É?

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em Áreas Vazias diz respeito a porções não edificadas ou mal aproveitadas do território, que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS).

Antes de seguir adiante na leitura sobre ZEIS em Áreas Vazias, é importante ver o conteúdo sobre ZEIS.

### PARA QUE SERVE?

- ▶ Assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres, criando uma reserva de mercado de terras para HIS.
- ▶ Ampliar a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população.
- ▶ Regular o mercado de terras urbanas, reduzindo o preço dos terrenos.
- ▶ Aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com pessoas ou empresas proprietárias de terras bem localizadas, onde o mercado tem maior interesse imobiliário.

As ZEIS em Áreas Vazias devem estar prioritariamente nas áreas urbanas consolidadas e dotadas de infraestrutura. Essas áreas podem ser previstas em áreas de expansão urbana apenas em caso de inexistência de glebas ou imóveis vazios e subutilizados; não devem ser demarcadas ZEIS em áreas distantes ou desconectadas da cidade existente.

## REFERÊNCIAS

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).

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

Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (orgs.), Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2004).



Estratégias relacionadas	
E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E05	Reservar terra para produção de habitação de interesse social (HIS).
E06	Garantir a permanência da população de baixa renda e melhorar as condições habitacionais em áreas centrais ou dotadas de infraestrutura.
E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E16	Promover a ocupação de vazios urbanos de forma articulada ao desenvolvimento urbano.
E17	Constituir banco de terras públicas.
E31	Incentivar o uso habitacional nas áreas com concentração de empregos.
E34	Garantir a presença de usos compatíveis com a preservação e a dinamização das áreas históricas.
E45	Promover a regularização e o fortalecimento das atividades econômicas existentes de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E89	Estimular usos permanentes e serviços de hospedagem para diminuir o uso ocasional de domicílios (casas de veraneio).

situação de rua, entre outros casos. Se o município não tiver sua demanda identificada, pode usar como ponto de partida a estimativa quantitativa elaborada pela Fundação João Pinheiro ou partir de cadastros de programas sociais ou equipamentos públicos, como o programa Saúde da Família.

De acordo com a Política Nacional para Inclusão Social da **POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**, esse grupo é a parcela da população que usa as ruas como lugar principal de sobrevivência e tem o espaço público como local para estabelecimento de relações privadas.

Uma política habitacional de interesse social deve ser diversificada para atender às diferentes demandas. Isso significa ter vários programas e vários modelos de acesso a habitação e tempos de permanência (financiamento, produção de unidades, regularização fundiária plena, melhorias habitacionais, locação, acolhimentos temporários, moradia terapêutica, entre outras) e também variedades tipológicas (número de dormitórios, tamanho das unidades, relação com usos não residenciais, evitando grandes áreas monofuncionais, entre outros). Por exemplo, a ZEIS deve ser articulada a outras características socioterritoriais a fim de garantir a permanência de povos e comunidades tradicionais. Já as necessidades habitacionais da população de rua são diferentes e raramente são endereçadas nas políticas de habitação municipais. Para esse grupo, a relação entre moradia e assistência social e de saúde é muito importante, o que tem levado a iniciativas pautadas por locação social, criação de moradias terapêuticas e em associação a usos não residenciais ou atividades de reinserção social dessas pessoas.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

► **Identificação da demanda por habitação de interesse social:** é importante que o município crie e/ou atualize mecanismos de cadastro da demanda existente (déficit habitacional) e de cálculo da estimativa de novos habitantes prevista para o período de duração do Plano Diretor (geralmente dez anos). Tal base de dados atualizada servirá como referência para planejar a quantidade de habitações necessárias e, consequentemente, a efetiva demanda por ZEIS de Áreas Vazias. Além de essa listagem ou cadastro identificar quantitativamente a demanda existente, é importante que inclua dados qualitativos sobre o quadro habitacional, como faixas de renda familiar com menor acesso à moradia, características e tipologias construtivas das habitações de baixa renda. Assim é possível direcionar área vazias identificadas, bem como recursos e instrumentos, de forma específica para certas faixas de renda, faixas etárias, tipologias construtivas, povos e comunidades tradicionais, áreas ambientalmente frágeis, população em

► **Levantamento de características da moradia de baixa renda existente:** cada território possui formas diferentes de moradia em função das características sociais e culturais vigentes. Devem ser feitos levantamentos das tipologias usualmente produzidas ou desejadas para a moradia de baixa renda, de forma que os parâmetros propostos para as ZEIS de Áreas Vazias sejam compatíveis com essa demanda.

A classificação do que é baixa renda é uma prerrogativa municipal, e essa categoria é fundamental para poder utilizar e enquadrar a demanda que será atendida dentro das ZEIS de Áreas Vazias.

► **Levantamento dos vazios existentes:** elaborar mapeamento e/ou cadastro dos vazios no município e, caso já exista, atualizá-lo. Informações como área total dos imóveis, uso atual, restrições à urbanização, propriedade pública ou privada do imóvel, dívidas de IPTU, entre outras, podem auxiliar na definição das formas de utilização futura desses vazios.

- ▶ **Identificação dos vazios aptos para habitação:** dentre os vazios existentes, identificar aqueles que são bem localizados em áreas **infraestruturadas** do município, que não cumprem a função social da propriedade e que não possuem restrições à urbanização, como ambientais, de riscos geotécnicos, entre outras.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

É altamente recomendável que a ZEIS seja regulamentada no Plano Diretor, para que seja autoaplicável. No entanto, não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e pode, portanto, ser regulamentada por meio de lei específica aprovada na Câmara Municipal. Para regulamentar as ZEIS, é preciso que o Plano Diretor estabeleça:

- ▶ **Definição da função social da propriedade**
- ▶ **Diretrizes, objetivos e metas para a Habitação de Interesse Social (HIS) no município:** estabelecer, de acordo com a realidade municipal, quais são os objetivos relativos à HIS, para garantir o acesso à terra e moradia adequada para a população.

Como para as demais políticas de desenvolvimento urbano, é fundamental que a população participe ativamente das leituras urbanas e das decisões sobre os objetivos da política municipal de habitação. O envolvimento dos futuros atendidos é um importante apoio em caso de disputas de interesses, além de contribuir para o direcionamento adequado das ações públicas e privadas.

- ▶ **Definição da HIS:** incluindo a definição da faixa de renda da população que estará incluída nos programas e **critérios de priorização por grupo social**, características de tipologias habitacionais existentes ou a serem construídas, valor máximo do imóvel ou outros parâmetros relevantes.

#### CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO POR GRUPO SOCIAL

Estabelecerão, por exemplo, políticas afirmativas relacionadas à provisão de moradia e à segurança da população. Identificar no município quais são os grupos mais vulneráveis e com menor acesso à moradia permite que sejam priorizados pela política habitacional, contribuindo para a redução da desigualdade. Por exemplo, mulheres negras e com filhos, habitantes de áreas identificadas como estando em situação de risco (ou seja, que necessitem de intervenções para qualificação da segurança), idosos, população de rua e pessoas transexuais sofrem de maneira mais direta e potente os efeitos da falta de moradia adequada.

- ▶ **Definição sobre o que é considerado baixa renda:** preferencialmente com critério associado a salários mínimos em vez de valores fixos. Definições relativas ao que se considera **precariedade habitacional** também são importantes.

- ▶ **Definição dos critérios para demarcação de ZEIS em Áreas Vazias:** são parâmetros que cada município deve estabelecer de acordo com sua própria realidade e demanda existente. Podem ser usados parâmetros como área do terreno ou imóvel vazio/subutilizado, localização no município, presença ou proximidade de infraestrutura, entre outros necessários para identificar e/ou mapear as terras bem localizadas e **infraestruturadas** que interessam à produção de habitação para a população de baixa renda.
- ▶ **Demarcação em mapa dos perímetros das ZEIS em Áreas Vazias:** importante que o mesmo mapa contenha todos os outros tipos de ZEIS, caso existam, para a compreensão geral das ZEIS no território.
- ▶ **Definição dos critérios de uso e ocupação do solo nas ZEIS em Áreas Vazias:** estabelecer parâmetros como percentual mínimo de HIS nas ZEIS, dimensões mínimas do lote, taxa de ocupação mínima e máxima do lote, coeficientes de aproveitamento (mínimo, básico e máximo), usos não residenciais permitidos ou incentivados, taxa de permeabilidade, gabarito, diretrizes para o espaço público, entre outros.
- ▶ **Articulação com instrumentos para viabilização e financiamento das ações em ZEIS em Áreas Vazias:** a demarcação das áreas de ZEIS é importante, mas não suficiente para a produção de moradia de interesse social. Por exemplo, a articulação da demarcação desse tipo de ZEIS com a incidência de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e Direito de Preempção é um meio de o poder público assumir as propriedades para, então, determinar formas de execução das unidades a partir de programas habitacionais com recursos vinculados/previstos, mas o Consórcio Imobiliário também pode ser utilizado para produzir HIS em parceria com o setor privado. Veja também as problemáticas dos temas Expansão Urbana e Dinâmica Imobiliária. Os recursos direcionados para fundos municipais voltados ao desenvolvimento urbano e à habitação (obtidos com o pagamento de Outorga Onerosa, IPTU progressivo, IPTU e outros tributos municipais) podem e devem ser direcionados para viabilizar ações em ZEIS. Também é fundamental que as leis orçamentárias municipais prevejam dotações específicas para essa finalidade e que sejam buscados recursos em programas específicos.

É importante que o município diversifique as formas de produção de HIS, para atender mais adequadamente a demanda habitacional. A aplicação dos instrumentos urbanísticos podem prover terra que poderá ser usada como contrapartida para a obtenção de financiamentos habitacionais junto ao estado e a união.

- **Demarcação das ZEIS e definição de suas categorias:** demarcação, em mapa único, de todos os perímetros de ZEIS no município. Para cada tipo de ZEIS pode ser importante estabelecer subcategorias para lidar com variadas condições socioterritoriais, tipológicas e/ou de estrutura fundiária. Por isso, a regulamentação das ZEIS deve descrever as características e a destinação prevista para cada categoria.

#### **O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

Recomenda-se que sua regulamentação seja feita no Plano Diretor, para que seja autoaplicável, mas, se esse instrumento estiver apenas previsto no Plano Diretor, é importante que:

- O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da legislação posterior de ZEIS.
- A nova regulamentação não crie contradições entre ZEIS e parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, por exemplo, apontando claramente a prevalência dos parâmetros de ZEIS sobre os anteriormente definidos.
- A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

#### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

Além dos aspectos de gestão comuns a todos os tipos de ZEIS, a atuação cotidiana nas ZEIS em Áreas Vazias pode ser encarada de forma diferente para terrenos de propriedade pública e de propriedade privada. Após a demarcação das ZEIS de Áreas Vazias, é importante desenvolver nesses territórios:

#### **Monitoramento dos imóveis demarcados como ZEIS em áreas vazias e da aplicação de outros instrumentos sobre essas propriedades**

O município deve acompanhar e garantir que sejam aplicados outros instrumentos que viabilizem o cumprimento da função social da pro-

priedade pelos imóveis vazios, em propriedade privada como PEUC e Direito de Preempção. Além disso, é importante notar que áreas públicas demarcadas como ZEIS podem estar entre as primeiras a receber obras para produção de moradia para população de menor renda.

#### **Produção de habitação de interesse social nas ZEIS em áreas vazias**

Além da busca por alternativas oferecidas em programas habitacionais estaduais e federais, o município pode conduzir seus próprios programas com recursos próprios e/ou com futuras pessoas moradoras do local (por exemplo, em modelo de mutirão autogestionário). Nesse caso, o município pode mobilizar alguns de seus setores técnicos para conduzir a seleção da população a ser beneficiada de acordo com a modalidade de atendimento mais pertinente e o processo de projeto e execução das moradias de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor e com as necessidades dos selecionados.

#### **Monitoramento da implementação do instrumento e da política habitacional**

Para além de um balanço da aplicação de recursos em ZEIS, do número de regularizações fundiárias realizadas ou da quantidade de unidades habitacionais construídas, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento do atendimento habitacional. Para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, devem ser respondidas nesse processo perguntas como: se as obras e investimentos contribuíram para melhoria das condições de moradia no município e/ou se geraram impactos socioambientais, quais grupos sociais e faixas de renda tiveram acesso à habitação, entre outras. A atualização periódica do cadastro da demanda habitacional também é uma importante ferramenta de monitoramento. Esse conjunto de informações deve ser sempre de fácil acesso pela sociedade, garantindo transparência dos processos, e pode auxiliar em caso de revisão do Plano Diretor.

Demarcar áreas de interesse a produção de habitação como sujeitas ao Direito de Preempção possibilita que o poder público tenha prioridade em sua aquisição, além de dar acesso aos preços praticados pelo mercado no município. Além disso, tais áreas podem ser objeto de PEUC, caso estejam vazias ou subutilizadas.

Para aferir a qualidade socioambiental urbana e da moradia (taxas de incremento da densidade populacional, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, indicadores relativos aos Objetivos

do Desenvolvimento Sustentável – ODS, entre outros), o município pode utilizar variáveis e indicadores que estejam em consonância com os objetivos traçados pelo Plano Diretor. No caso da política habitacional, tanto os conselhos quanto o trabalho social junto aos moradores de áreas demarcadas como ZEIS de Áreas Vazias e junto à população selecionada para atendimento habitacional constituem uma etapa fundamental que vai desde a leitura técnica e social das áreas até o acompanhamento e auxílio após o atendimento. Por esse motivo, além de o trabalho social ser um importante meio de comunicação entre população e poder público, também é fundamental para corrigir distorções e mau uso do instrumento.

## REFERÊNCIAS

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).

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

Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (orgs.), Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2004).

## O QUE É

O principal instrumento de regulação urbanística e ambiental é o Zoneamento, que atualmente vem sendo definido no Plano Diretor. O Zoneamento municipal deve tratar o território do município em sua totalidade e incorporar as limitações e restrições ambientais definidas por legislação federal ou estadual existente. Também devem ser incorporadas as questões relativas à segurança, à geologia, à morfologia (patrimônio histórico, volumetria e padrão de parcelamento e de ocupação do solo) e à infraestrutura instalada.

O Zoneamento define **zonas em porções do território**, atrelando parâmetros específicos de uso (tipos de atividades) e de ocupação (formas de construção, isto é, os parâmetros que definem a morfologia), buscando conduzir o município em direção ao desenvolvimento de acordo com a visão de futuro pactuada pela sociedade no Plano Diretor.

Existe um conjunto de leis urbanísticas que complementam o Plano Diretor: a Lei de Uso e Ocupação do Solo (zoneamento), a Lei do Parcelamento do Solo, o Código de Obras e Edificações (COE) e o Código de Posturas. Juntas, formam um conjunto importante de instrumentais para a efetivação da política de desenvolvimento urbano. O Conselho das Cidades (órgão do Ministério das Cidades) emitiu a Resolução n. 34 de 1º de julho de 2005, orientando que toda a legislação de uso e ocupação do solo – ou ao menos suas diretrizes gerais – seja consolidada no Plano Diretor, seguindo o acertado entendimento de que o Zoneamento é considerado parte integrante do Plano Diretor. Apesar de extintos o Ministério e o Conselho da Cidade, as Resoluções editadas permanecem em vigor, uma vez que versam sobre a implementação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

O estabelecimento de parâmetros de uso e de ocupação do solo é a característica técnica que define a permissão ou indução de determinados usos, tipologias e morfologias na cidade. É preciso lembrar que não são apenas os aspectos técnicos das regulações de planejamento que incidem na construção cotidiana da cidade, já que existem no Brasil diversas formas de construção à margem das normativas de planejamento urbano, inclusive aquelas que devem ser entendidas como parte das respostas às condições de desigualdades econômicas e sociais da sociedade brasileira, como as favelas e outras formas de ocupação precária.

Embora seja comum a elaboração do Zoneamento e da Lei de Parcelamento apenas após a aprovação do Plano Diretor, todos podem ser feitos simultaneamente e até mesmo num único instrumento normativo. Os municípios de pequeno e médio porte podem se beneficiar da elaboração conjunta de Plano Diretor, já prevendo, além do Zoneamento, os regramentos referentes ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo, pois suas leituras técnicas e sociais individuais são complementares. Além disso, a elaboração conjunta torna mais fácil articular o Zoneamento aos instrumentos do Plano Diretor, pois simplifica o acesso e a legibilidade da regulação urbana e reduzem-se as chances de serem elaboradas normativas incompatíveis entre si. A elaboração de cada um separadamente só é recomendável para os grandes municípios, nos quais as complexidades e os conflitos do Zoneamento também são maiores.

Por este motivo, é importante que o Zoneamento seja concebido de forma a aceitar a existência de formas de ocupação por vezes tidas como desordenadas, a fim de que seja possível atuar sobre as mesmas de modo a qualificá-las e a não negá-las ou destruí-las.

Ou seja, é fundamental que o Zoneamento seja elaborado buscando adequar-se em relação à ocupação existente em cada área da cidade, o que significa estabelecer índices e coeficientes urbanísticos viáveis (e não puramente ideais) para atingir os objetivos desejados para a zona. É importante que o município compreenda de qual forma os índices urbanísticos moldam a morfologia urbana resultante no lote.

Embora seja comum a elaboração de Zoneamento apenas para definição de parâmetros para as áreas urbanas do município, é altamente recomendável que se avance na definição de parâmetros também no perímetro rural, definindo zonas para as áreas com usos rurais e ambientais, restrinindo usos não desejados e, portanto, direcionando a ocupação destas áreas no município. Embora seja um só instrumento, o Zoneamento para áreas urbanas acarreta leituras e análises diferentes das áreas rurais e ambientais. Desta forma, dividimos o zoneamento em duas partes nesse guia, a fim de contribuir para que o município formule o zoneamento para todo o seu território, considerando as próprias especificidades. A seguir, apresentamos separadamente o Zoneamento para perímetro urbano e o Zoneamento para perímetro rural.

É preciso lembrar que o Zoneamento também tem um caráter elitista e excludente que deve ser combatido, pois o instrumento tem sido amplamente utilizado para garantir áreas da cidade mais valorizadas e inacessíveis às populações de menores faixas de renda. O Zoneamento e os parâmetros de uso, de ocupação e de parcelamento do solo muitas vezes são propostos para uma cidade ideal e não para a cidade real. Ou seja, é muito importante que o Zoneamento favoreça a integração social e evite demarcar áreas constituídas por grupos e usos homogêneos.

## ZONEAMENTO NO PERÍMETRO URBANO

### O QUE É

64. O Zoneamento aqui tratado é também conhecido como Zoneamento Urbano, mas há outros tipos, como o Zoneamento Ecológico-Econômico e outros que abordaremos na parte do Zoneamento para perímetro rural.

O Zoneamento no perímetro urbano<sup>64</sup> define **zonas em porções do território** com parâmetros específicos de uso (tipos de atividades) e ocupação (formas de construção, isto é, parâmetros que definem a morfologia), buscando conduzir o município em direção ao desenvolvimento urbano de acordo com a visão de futuro pactuada pela sociedade no Plano Diretor. O Zoneamento busca traduzir o tipo de uso e de ocupação existentes e desejados para cada zona em índices urbanísticos, como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, áreas computáveis e não computáveis, taxa de permeabilidade etc.

### PARA QUE SERVE

Os principais objetivos do Zoneamento no perímetro urbano são:

- ▶ Estabelecer, por meio de índices urbanísticos, – relações entre a morfologia (ocupação) e as atividades (uso) internamente aos limites dos lotes, sendo, assim, parcialmente responsável por definir a morfologia urbana, ou seja, o conjunto de interações entre a paisagem natural e a paisagem construída, entendida aqui como as volumetrias das edificações que determinam a forma da cidade.
- ▶ Promover o adensamento de áreas específicas, direcionando o desenvolvimento urbano para áreas com maior capacidade da infraestrutura instalada, por meio de índices que favoreçam o **adensamento** de determinadas zonas, sempre respeitando as características socioambientais do território.

A densidade construtiva expressa o total de metros quadrados construídos por unidade de área no município, ou seja, a área total construída das edificações dentro da poligonal da área, do assentamento ou do bairro. Usualmente, o planejamento urbano trabalha com número de metros quadrados ( $m^2$ ) por hectare (isto é, a cada 10.000 metros quadrados). O **ADENSAMENTO** construtivo é o processo de aumentar a área total construída das edificações em uma mesma unidade de área do território. Aumentar o adensamento construtivo não significa maior adensamento populacional (maior quantidade de pessoas morando ou usando determinada área). Dentro de limites pautados pela capacidade da infraestrutura pública e dos recursos naturais, o adensamento é desejável para o desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, contribuindo para cidades mais compactas, menores deslocamentos urbanos e melhor acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos.

“As relações entre densidade construtiva e densidade demográfica ou habitacional não são lineares ou constantes. Podemos ter altas densidades demográficas com baixa densidade construtiva e altas densidades construtivas com baixas densidades demográficas. Ou seja, considerando variáveis como o número de pessoas por habitação e o número de habitações, o tamanho das habitações (área construída), para um mesmo coeficiente de aproveitamento podemos ter inúmeras densidades líquidas, demográficas ou habitacionais, além de inúmeras proporções de área construída por habitante. A própria percepção das densidades pode ser enganosa. Por exemplo, uma região muito verticalizada pode apresentar baixas densidades demográficas relativas, como Higienópolis, bairro em São Paulo com uma proporção aproximada de 80  $m^2$  de área construída por habitante, enquanto uma região pouco verticalizada pode apresentar altas densidades demográficas – é o caso de Brasilândia, também um bairro em São Paulo, com uma proporção aproximada de 12  $m^2$  de área construída por habitante.<sup>65</sup>

65. Luiz Guilherme Rivera de Castro, “Densidades, formas urbanas e urbanidades: relações de natureza complexa”, disponível online em Arquitextos, São Paulo, ano 19, mar. 2019.

- ▶ Promover ou restringir usos específicos, definindo as categorias de usos permitidos, proibidos e incentivados em cada porção do território, considerando a importância de evitar áreas monofuncionais. Por exemplo:
  - ▶ incentivar o uso misto;
  - ▶ fomentar determinadas atividades econômicas;
  - ▶ garantir áreas para usos incompatíveis com outras atividades urbanas, como alguns tipos de uso industrial, poluidores e/ou extrativistas, entre outros;
  - ▶ promover usos mistos com redução de conflitos entre atividades, garantindo baixos níveis de **incomodidade** entre usos vizinhos.
- ▶ Promover o uso e a ocupação sustentáveis, incorporando parâmetros, obrigações e índices pautados por uma visão de futuro calculada na relação harmônica entre o desenvolvimento social, urbano e ambiental. Por exemplo:
  - ▶ definir zonas que mesclam preservação ambiental e atividades urbanas e/ou produtivas de baixo impacto;
  - ▶ prever soluções para drenagem integradas às edificações, como reservatórios de retenção de águas pluviais e maiores taxas de permeabilidade.

**INCOMODIDADE** diz respeito à interferência gerada por usos não residenciais nas áreas residenciais e sobre sua população. É o caso de aspectos locacionais e de ocupação dos lotes, níveis de ruído, de salubridade, de poluição ambiental, de geração de tráfego, de demanda por equipamentos e serviços públicos, entre outros.

São muitas as estratégias que podem ser relacionadas ao Zoneamento, uma vez que o instrumento efetivamente pode direcionar e restringir tanto o uso quanto a ocupação do solo no território. É importante que, para que as estratégias sejam efetivamente asseguradas, os parâmetros propostos no Zoneamento sejam compatíveis com seu direcionamento.

### Estratégias relacionadas

E01	Avaliar os assentamentos precários existentes e qualificá-los, priorizando a intervenção em assentamentos para urbanização ou em situações de risco à vida.
E02	Promover a regularização e/ou a urbanização de áreas ambientais ou de transição urbano-rural ocupadas de forma sustentável.
E04	Garantir a segurança na posse, de modo a permitir a permanência da população de baixa renda, vulnerabilizada e/ou de povos e comunidades.
E07	Garantir parâmetros urbanísticos compatíveis com as tipologias e demanda existente e produzida no território.
E08	Controlar o avanço da ocupação urbana e planejar frentes de expansão considerando as condições de risco existentes.
E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E10	Direcionar a produção imobiliária para áreas adequadas ao desenvolvimento urbano.
E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E14	Promover o adensamento de áreas urbanas com infraestrutura.
E16	Promover a ocupação de vazios urbanos de forma articulada ao desenvolvimento urbano.
E18	Restringir o perímetro urbano para conter o espraiamento, de forma a incentivar uma cidade mais compacta.
E20	Preservar imóveis, usos ou conjuntos urbanos de interesse cultural e histórico.
E21	Promover o aumento da oferta para unidades habitacionais de padrões variados e/ou para usos não-residenciais.
E22	Promover o uso misto do espaço, de forma a garantir áreas com equilíbrio entre oferta de emprego e moradia, além de maior qualidade do espaço urbano e segurança.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário e mobilidade ativa, entre outros.
E24	Prever melhor localização do equipamento, adequando o uso do solo e articulando a escolha da localização à dinâmica de mobilidade, de adensamento e de desenvolvimento urbano prevista
E25	Articular as áreas verdes públicas, garantindo o fortalecimento das áreas ambientais do município.
E26	Promover a transformação e/ou ocupação de áreas urbanas degradadas e/ou subutilizadas.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E29	Incentivar desenho urbano que garanta qualidade no uso e na ocupação do solo, bem como relações mais humanas no espaço urbano público.
E30	Criar novas centralidades ou áreas de desenvolvimento econômico, de forma a equilibrar os usos no território.
E31	Incentivar o uso habitacional nas áreas com concentração de empregos.
E32	Reducir o tempo de deslocamento cotidiano entre moradia, emprego, equipamentos públicos e serviços básicos.

E33	Integrar as normas para facilitar os processos de aprovação e de fiscalização relacionados aos bens de interesse de preservação.
E34	Garantir a presença de usos compatíveis com a preservação e a dinamização das áreas históricas.
E35	Garantir a preservação e permanência de territórios tradicionais e culturais, bem como dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais.
E37	Adequar parâmetros de incomodidade para garantir a compatibilidade entre usos residenciais e não residenciais.
E38	Promover a regularização fundiária, edilícia e/ou de uso.
E41	Identificar áreas de interesse e estimular a atividade industrial de forma articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E43	Identificar áreas e promover a criação de Polo Comercial ou Circuito de Compras articulado ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E44	Dinamizar ou criar centralidades de bairro de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local, fortalecendo comércios e usos populares existentes e promovendo melhor aproveitamento do solo.
E45	Promover a regularização e o fortalecimento das atividades econômicas existentes de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local.
E49	Viabilizar a instalação formal de atividades econômicas que tenham potencial de gerar empregos para população local.
E50	Viabilizar investimentos em infraestrutura para que a região possa acolher novas empresas.
E52	Regulamentar as formas de uso do espaço público e da instalação de comércio ambulante, visando maior qualidade ambiental e urbana para o município.
E53	Controlar a expansão urbana de modo a limitar seu avanço sobre áreas com maiores riscos de acidentes relacionados a grandes projetos de impacto.
E58	Garantir a implementação do complexo industrial de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E70	Promover a urbanização de assentamentos precários, prevendo investimentos em infraestrutura de saneamento ambiental (abastecimento, esgotamento, drenagem e manejo de resíduos).
E73	Mitigar ou solucionar situações de risco, alagamento e inundações.
E75	Promover adensamento populacional e de usos junto ao sistema de transporte público coletivo.
E76	Viabilizar condições para a ampliação da mobilidade ativa e do transporte não motorizado.
E79	Garantir terra para a produção agrícola familiar, agroecológica e sustentável.
E80	Promover ampliação da rede de distribuição dos alimentos produzidos no município ou na região.
E82	Promover melhor aproveitamento da terra ocupada, realizando parcerias e integrando o planejamento e a gestão de equipamentos públicos municipais.

E87	Estimular o turismo de base comunitária junto aos povos e comunidades tradicionais.
E88	Estimular à diversificação de atividades turísticas complementares.
E89	Estimular usos permanentes e serviços de hospedagem em detrimento ao domicílio de uso ocasional (casas de veraneio).
E90	Garantir qualidade na implementação e utilização de equipamentos e atividades relacionadas ao turismo de negócios e de eventos de forma integrada ao desenvolvimento urbano.
E103	Estruturar uma política de gestão de resíduos líquidos vinculada a uma política de desenvolvimento de baixo carbono.
E104	Planejar e demarcar zonas de baixa emissão ou de emissão zero na cidade, onde o transporte motorizado a base de combustíveis fósseis seja banido ou desincentivado por meio de taxas sobre seu uso.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

O Plano Diretor, através do Zoneamento e com base em princípios de fundamentação e em instrumentos e parâmetros bem delimitados, terá de apontar as futuras feições da cidade, valorizando uma perspectiva de conservação urbana e ambiental que assegure equilíbrio entre o que precisa ser mantido e o que pode ser objeto de mudança nas múltiplas unidades de paisagem que constituem o conjunto urbano, em particular.

Para implementar o Zoneamento, é preciso aprofundar o conhecimento da realidade local que foi sendo desenvolvido ao longo da elaboração do Macrozoneamento, a partir dos levantamentos mínimos ou básicos que constam no capítulo 1, “Leitura do território”. É importante retomá-los, mas o Zoneamento demanda uma aproximação de escala em relação às dinâmicas socioterritoriais a partir de:

- ▶ **Levantamento das legislações que incidem no uso e na ocupação do solo municipal:** identificar as legislações existentes que tratam de uso e ocupação do solo que são utilizadas pelo município como o Zoneamento vigente, a criação de unidades de proteção ambiental, o tombamento de imóveis isolados ou de conjuntos arquitetônicos existentes, o Código de Obras, o Código Sanitário Estadual e o Código de Postura, além de leis decretos específicos e correlatos para avaliar se há incompatibilidades. Pode ser preciso revogar leis e decretos ou estabelecer, no Plano Diretor e no seu Zoneamento, hierarquias e procedimentos claros que possibilitem a utilização da lei pertinente sem criar conflitos. Este conjunto de legislações também servirá para compreender a relação entre a regulamentação prevista e as formas de ocupação existentes na cidade real.

▶ **Análise das morfologias no território:** a compreensão da cidade real é fundamental para entender as dinâmicas de produção e de acesso à terra urbanizada. Quando trazemos a ideia de compreensão da morfologia, entendemos que deve ir além do padrão construtivo (tamanho do lote, altura, recuos, embasamento) e das relações com o espaço público, avançando sobre usos e densidades resultantes, bem como os perfis de renda da população que ali reside.

▶ **Análise do macrozoneamento:** avaliar as diversas macrozonas previstas no município para identificar de que maneira os usos urbanos e as formas de ocupação se repetem ou se diferenciam em cada uma delas, buscando compreender possíveis subdivisões e agrupamentos. Esta análise parte do macrozoneamento, mas se constitui em uma leitura tipológica e morfológica sobreposta às dinâmicas socioeconômicas em escala mais aproximada. Importante considerar os mapamentos dos riscos climáticos, localizando áreas de risco de alagamento, ilhas de calor, por exemplo, que podem ser amenizados com parâmetros construtivos adequados.

▶ **Análise dos sistemas de estruturação urbana:** identificar, de forma sobreposta ao território, os sistemas ambiental, de mobilidade, de equipamentos públicos e de centralidades. Também é importante considerar as zonas especiais, no que tange aos recursos naturais e ao patrimônio histórico e cultural, bem como às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dentre outras.

A leitura conjunta desses sistemas, considerando as zonas especiais, é fundamental para estabelecer diretrizes gerais para as formas de uso e de ocupação do solo, avançando em relação ao previsto no macrozoneamento. Ou seja, é preciso aferir alguns parâmetros existentes para possibilitar usos urbanos com qualidade, tais como:

- ▶ energia elétrica, coleta de resíduos, abastecimento de água, coleta de esgoto e rede de drenagem;
- ▶ equipamentos públicos sociais (educação, saúde, cultura e lazer);
- ▶ condições de mobilidade: transporte público, ciclovia e calçadas;
- ▶ parques, praças, áreas verdes e arborização;
- ▶ serviços de caráter local (supermercado/mercado/hortifruti, restaurante, padaria, farmácia, etc).

Caso algum destes itens não esteja contemplado na região, é preciso articular as propostas de zoneamento e outros instrumentos, de forma a garantir sua implementação.

- **Leitura social dos conflitos e dos desejos relacionados ao uso e à ocupação do solo:** em relação a muitos dos outros instrumentos vinculados ao Plano Diretor, o Zoneamento avança em termos de escala e, por este motivo, depende de e possibilita um bom processo de leitura social dos conflitos e desejos relacionados ao uso e à ocupação do solo na cidade. Assim, é importante que estabeleça formas de realizar leituras sociais em territórios diversos, como a partir de habitantes de bairros específicos, de segmentos socioeconômicos ou de pessoas usuárias de determinado equipamento ou região, para citar alguns. Nestas leituras, é preciso identificar e mapear o tipo de desejo de cada grupo em relação àquele trecho do território, bem como situações específicas ou exceções aos regramentos, como núcleos urbanos em áreas rurais.

Os padrões de ocupação do solo variam em intensidade conforme a relação estabelecida entre o espaço construído e o terreno que o abriga – seja na maior ou menor disponibilidade de espaços não edificados, seja na sua configuração, com construções mais horizontais ou mais verticais. Os diferentes perfis de paisagem urbana presentes na cidade estão relacionados a uma combinação da configuração do sítio natural de sua origem, com os distintos padrões de ocupação do solo, e com as variadas modalidades de uso e atividades ali instaladas. Um dos desafios para o ordenamento territorial é estabelecer regras para manter um equilíbrio entre a conservação de paisagens e identidades urbanas consolidadas e a promoção de mudanças em áreas com potencial para adensamento e dinamização.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Como apontado, é adequado que o Zoneamento seja parte integrante do Plano Diretor, devendo estar regulado na lei que o instituir, incluindo mapeamentos e tabelas de índices urbanísticos. Para isso é importante que o Plano Diretor estabeleça:

- **Definição da função social da propriedade**
- **Classificações (ou categorias) de uso:** são os tipos de atividades que acontecem em todo o município e que em alguns casos englobam subcategorias para indicar as necessidades e os impactos específicos de cada uso.

O uso do solo classifica-se basicamente em:

- **Residencial:** aquele destinado à habitação unifamiliar e/ou multifamiliar;
- **Não residencial:** aquele destinado ao exercício das atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e institucionais;
- **Misto:** constituído por mais de um uso, isto é, residencial e não residencial no mesmo imóvel.

Cada um destes grupos possui subcategorias que devem levar em conta aspectos relativos ao porte da edificação ou do empreendimento (por exemplo, quantidade de unidades, pavimentos ou metragem quadrada), nível de geração de impactos ambientais e urbanos (por exemplo, geração de resíduos, poluição ou tráfego, ou incompatibilidade com preservação ambiental e outras incomodidades para vizinhança), interesse social e/ou público (por exemplo, preservação, habitação para baixa renda, equipamentos públicos etc.), localização (por exemplo, na área urbana ou rural, nos principais eixos de mobilidade urbana), entre outros aspectos, de acordo com cada realidade municipal. Outros usos também podem ser identificados, inclusive aqueles considerados especiais, ou seja, sujeitos a regulações específicas e que podem dar origem, por exemplo, às Zonas Especiais. Pode ser interessante já considerar a classificação das atividades de forma associada à Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE Fiscal), desta forma, é possível cruzar os cadastros fiscais e territoriais no município, facilitando os procedimentos de aprovação, controle e fiscalização.

- **Parâmetros de incomodidade:** a compatibilização entre usos em uma mesma área da cidade depende das eventuais incomodidades geradas por cada tipo de uso e empreendimento. Por isso, o Zoneamento também age como mediador de conflitos de vizinhança ao estabelecer parâmetros de incomodidade que possibilitam a existência de zonas de uso misto, ou seja, com mais de um tipo de uso simultâneo. As incomodidades podem dizer respeito à localização e ocupação dos lotes, aos níveis de ruído, de salubridade, de poluição ambiental, à geração de tráfego, de demanda para equipamentos e serviços públicos, entre outros. Por exemplo, em áreas com uso residencial e com presença de equipamentos de saúde é preciso ter cuidado com usos geradores de ruído ou ainda, usos com grande geração de resíduos sólidos ou tóxicos podem ser incompatíveis com áreas de preservação ambiental.

- ▶ **Usos e empreendimentos geradores de impactos e diretrizes específicas:** a geração de impactos relaciona-se às incomodidades citadas, mas é importante que haja parâmetros expressos que definam as características construtivas e os tipos ou níveis de geração de impacto que enquadram determinados usos em categorias especiais sujeitas à elaboração de estudos e/ou contrapartidas específicas. Os empreendimentos responsáveis por grandes impactos de mobilidade (como geração de tráfego, de sobrecarga do sistema de transporte público ou de circulação de pedestres, entre outros), por impactos relativos à vizinhança ou entorno direto e por impactos ambientais podem ter de elaborar um Relatório de Impacto de Vizinhança e/ou Estudo de Impacto de Vizinhança.
- ▶ **Coeficientes de aproveitamento (CA) mínimo, básico e máximo:** O coeficiente de aproveitamento de um terreno, de forma genérica, determina limites para as edificações urbanas e corresponde à relação entre a área edificável e a área do terreno (Lei Federal n. 10.257/01, Art. 28, § 1º). Assim, se o coeficiente de aproveitamento de um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que é permitido construir neste terreno uma edificação com área total igual à da superfície do terreno. Vale notar que essa edificação poderá conter uma quantidade variável de pisos, dependendo de outros parâmetros urbanísticos, como a taxa de ocupação ou a taxa de permeabilidade; entretanto, a soma da área dos diversos pisos da edificação deve ser, neste caso, no máximo igual à área do terreno. O **CA mínimo** determina a menor utilização permitida nos terrenos urbanos, ou seja, se um terreno possui CA abaixo do mínimo determinado para a zona na qual está inserido, o terreno é considerado um imóvel subutilizado. O **CA básico** define quanto é a utilização autorizada sem o pagamento de contrapartida (por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir). Já o **CA máximo** determina a maior utilização permitida para o terreno, ou seja, limita a metragem máxima que pode ser construída mediante o pagamento de contrapartida. Cada um destes coeficientes pode variar de acordo com a zona da cidade, para incentivar ou restringir seu crescimento, seu adensamento e/ou determinadas tipologias. Por exemplo, nas áreas de proteção ambiental ou do patrimônio arquitetônico, o CA básico pode ser menor que o definido para as demais áreas da cidade. Veja também o Quadro de Definições Básicas. É importante verificar os incentivos urbanísticos dados a partir do que é considerado área computável para fins de cálculo do CA, de forma a guardar coerência aos objetivos do Plano Diretor.

Aumentar o adensamento construtivo não implica em maior adensamento populacional. Por isso, é importante combinar índices urbanísticos pautados pela metragem quadrada construída (como o CA) a diretrizes, fatores e índices relacionados à densidade populacional, a fim de estabelecer, por exemplo, percentuais mínimos de uso habitacional em zonas com outros usos predominantes, ou determinar parâmetros para garantir quantidades mínimas de unidades habitacionais por unidade de terreno (como a Cota Parte Máxima instituída por São Paulo), entre outros. Além da possibilidade de controlar o tamanho da unidade através de uma Cota Parte ou Quota Mínima de Terreno por Unidade Residencial (QP) é importante reconhecer as tipologias produzidas no mercado imobiliário, de forma que não se induza apenas pequenas unidades que muitas vezes podem não ser adequadas ao público desejado, mas compreender se os índices combinados possibilitam a produção imobiliária que atenda perfis e rendas diferenciadas.

#### INCENTIVOS URBANÍSTICOS: RELAÇÃO ENTRE ÁREAS NÃO COMPUTÁVEIS PARA FINS DE CÁLCULO DE COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO

O coeficiente de aproveitamento é um dos parâmetros utilizados para limitar o potencial construtivo na maior parte dos zoneamentos vigente. É também o parâmetro que define utilizações básicas e máximas permitidas, bem como a base para cálculo de diversos instrumentos.

É comum que, nas análises realizadas sobre os parâmetros vigentes, não se verifique o coeficiente de aproveitamento real da edificação. Chamamos aqui de CA real aquele que efetivamente resulta da relação da área construída total com a área do terreno, uma vez que o CA para fins de aprovação utiliza a relação entre a área computável e área do terreno.

A definição do que é área computável ou não computável, na prática, funciona como um incentivo. Ou seja, caso não se computem varandas ou garagens, estas serão automaticamente incentivadas, pois não possuem peso no cômputo do CA. Alguns municípios estipulam tantas isenções que o CA real da eficiência chega a ser o dobro do efetivamente computado. Garagens aéreas ou em subsolo, áreas comuns e de circulação, além de varandas, são alguns dos exemplos de áreas consideradas não computadas para fins de cálculo do CA.

Com tantas variáveis que podem não ser computadas, a própria discussão sobre adensamento em função da infraestrutura instalada se perde, pois não há controle efetivo da área construtiva. Alguns municípios têm realizado uma leitura mais aprofundada das áreas não computadas, revisando essas isenções de forma a garantir que efetivamente se incentive o que traz qualidade urbanística. Uso comercial no térreo (Fachada ativa) caracterizando o uso misto, garagem apenas no subsolo para inibir as garagens aéreas ou fruição no térreo capaz de incentivar maior integração entre a calçada e a edificação, bem como incentivos para parâmetros que garantam maior sustentabilidade no uso da edificação, são alguns dos exemplos de incentivos urbanísticos que têm sido utilizados a partir das áreas não computadas. Para tanto, no entanto, é preciso avaliar um limite do que possa ser não computado, de forma que haja um efetivo controle sobre a área construída permitida. A restrição a apenas poucos itens como não computável garante o real incentivo para estes condicionantes.

O município pode inserir parâmetros de sustentabilidade obrigatória ou incentivada (área não computada, IPTU verde em novos edifícios ou dispositivos pré-determinados, como sistemas de reuso de água, telhados verdes ou outros).

Reforça-se que as práticas sustentáveis de construção vão além do ganho de eficiência no consumo de energia e água, mas abarcam também estratégias de ocupação ambientalmente adequadas, que confirmam um ambiente interno e externo de qualidade, sem comprometer a capacidade de regeneração do ecossistema local, e empregando materiais construtivos eficientes e com baixo impacto ambiental durante o seu ciclo de vida útil. O município pode implementar parâmetros urbanísticos e elementos arquitetônicos obrigatórios visando:

- ▶ Redução do consumo e ganho de eficiência energética;
- ▶ Redução do consumo e ganho de eficiência hídrica;
- ▶ Manutenção da capacidade de regeneração ambiental local;
- ▶ Emprego de materiais construtivos eficientes e de baixo impacto ambiental.

- ▶ **Áreas computáveis e áreas não computáveis:** nem sempre a definição do que é considerado áreas computáveis para fins de cálculo de Coeficiente de Aproveitamento está no Plano Diretor, pois muitas vezes pode estar dentro da lei de uso e de ocupação do solo ou mesmo no Código de Obras. É importante verificar quais são as situações em que não se computa as áreas para fins de cálculo de CA, a fim de compreender o que o município tem incentivado ou busca incentivar em sua definição.
- ▶ **Taxa de Ocupação (TO) máxima:** é a relação entre a projeção da edificação sobre o terreno, logo, quanto mais próxima de 1 (ou de 100%) está a TO, mais ocupado é o terreno. A TO máxima diz respeito à quantidade de superfície do terreno que pode ser ocupada por edificações ou estar sob projeções das edificações, pois marquises, áreas em balanço e outros elementos construtivos também são considerados na taxa de ocupação.

O volume de construção permitido em determinado terreno pode ser regulado pelo Coeficiente de Aproveitamento ou pela associação da taxa de ocupação com o gabarito. A adoção de CA se dá em município com uma maior dinâmica imobiliária e tendência de verticalização. Em municípios de menor porte, essa definição é dada pela associação da taxa de ocupação com o gabarito.

- ▶ **Altura máxima da edificação (gabarito):** é a distância medida desde o térreo do edifício até a laje de sua cobertura, ou seja, não leva em conta as alturas de platibandas, subsolos, casa de máquinas e caixa d'água. O estabelecimento de gabarito máximo para cada área da cidade deve evitar a verticalização excessiva que impacte negativamente a morfologia urbana, a ventilação e a ins-

lação. Deve levar em conta, por exemplo, o tipo de uso previsto, as características das edificações existentes na vizinhança, os cones de aproximação de aeroportos e as características da paisagem natural, como a altimetria.

- ▶ **Taxa de permeabilidade mínima:** permeabilidade é a capacidade de drenagem (ou infiltração) de água pelo solo, e a taxa de permeabilidade é uma relação entre a quantidade de área do lote que permite infiltração de água e a área total do lote. A taxa de permeabilidade é muito importante para evitar a criação de grandes áreas impermeáveis, que podem causar enchentes, por exemplo. Mas é fundamental que seja articulada a outros elementos de controle da drenagem, tanto em áreas públicas (por exemplo, nos sistemas ambientais) quanto privadas (por exemplo, com o uso de reservatórios de retenção).
- ▶ **Recuos/afastamentos:** os recuos (também chamados afastamentos) são as distâncias mínimas entre os limites dos lotes e suas edificações internas. Costumam ser estabelecidos, para cada uso e zona da cidade, os recuos frontais, laterais e de fundos, que devem ser pensados de acordo com as tipologias construtivas existentes e desejadas para o local e não precisam ser obrigatórios. Os recuos podem variar de acordo com a altura da edificação e precisam ser pensados de forma a influenciar positivamente tanto na interface entre o lote e o espaço público (como as ruas e calçadas) quanto na relação entre lotes. Por exemplo, áreas comerciais e de serviços com boa circulação de pedestres são beneficiadas pelo recuo frontal igual a zero, pois as fachadas tornam-se mais convidativas. Muitas áreas já consolidadas, inclusive com relevância para preservação das edificações (como antigas vilas operárias ou centros históricos), não possuem recuos laterais e a manutenção destas condições pode ser importante para garantir a permanência da morfologia urbana.
- ▶ **Características básicas do parcelamento do solo urbano (dimensões mínimas de lote, testada mínima):** mesmo que o município opte por não elaborar a Lei de Parcelamento de Solo junto ao Plano Diretor e/ou ao Zoneamento, este último pode estabelecer alguns parâmetros mínimos a serem considerados, de acordo com as características e os desejos específicos de cada área urbana. As características básicas de dimensões mínimas de lote são estabelecidas em termos de área mínima e frente de lote mínima (também conhecida como testada mínima). Estes mínimos podem variar de acordo com a zona na qual estão inseridos os lotes e também em situações específicas de interesse público, como os casos de áreas ocupadas e de regularização fundiária.

O tamanho do lote pode ser um indicador importante tanto no acesso quanto na restrição de compra para determinadas faixas de renda, dependendo dos índices construtivos permitidos. Muitos municípios delimitam zonas para expansão do perímetro urbano, buscando densidades menores a partir da delimitação de lotes maiores, de 300 m<sup>2</sup> a 500 m<sup>2</sup> ou mais. Na prática, grandes lotes com baixos índices e com restrição a unidades multifamiliares (verticais ou não) inviabilizam o acesso à terra pela população de baixa renda. É preciso compreender o perfil de produção e de acesso à moradia nas diversas faixas de renda em cada município, de forma a garantir que as áreas destinadas tenham relação com a efetiva demanda.

Os principais produtos do zoneamento são: (1) mapa, (2) quadros e tabelas, e (3) texto. O mapa é fundamental, pois todas as zonas são indicadas por meio da cartografia, mas sua informação deve ser “traduzida” em textos, quadros e tabelas no corpo da lei, inclusive para evitar que haja informações faltantes ou contraditórias. Embora seja comum a utilização de índices para a definição da morfologia, é possível também trabalhar com outros formatos, maquetes e desenhos que forneçam informações importantes para a qualidade urbanística desejada, pois são inovações importantes para aproximar a compreensão do que se deseja no território. Alguns municípios têm elaborado versões ilustradas do Zoneamento, incorporando recursos gráficos para facilitar a compreensão da lei e de seus parâmetros.

### **O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

Como foi dito, é adequado que o Zoneamento seja parte integrante do Plano Diretor, devendo estar regulado na lei que o instituir, incluindo mapeamentos e tabelas de índices urbanísticos. Caso o zoneamento não seja elaborado como parte integrante do Plano Diretor, deve ser aprovado por meio de lei específica posterior. Nesta situação, é importante que:

- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação do zoneamento.
- ▶ O zoneamento não crie contradições com as diretrizes do Plano Diretor, do Macrozoneamento e da Lei de Parcelamento do Solo.
- ▶ A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

O Zoneamento influencia a gestão de toda a política de desenvolvimento territorial do município, pois determina as permissões e restrições de usos e de características construtivas para todos os empreendimentos da cidade. Logo, envolve diversas disputas entre interesses privados diversos e também destes com os interesses públicos, o que reforça a necessidade de ter um processo participativo de elaboração e no monitoramento da implementação do Zoneamento. Por este motivo, é uma ferramenta que não está sujeita a revisões a qualquer momento: para revisar ou atualizar o Zoneamento, é preciso aprovar uma lei específica, em amplo processo participativo, que demonstre a necessidade de revisão e seja pactuado entre sociedade civil e os poderes Executivo e Legislativo municipais. Sua gestão cotidiana depende da garantia do cumprimento de suas diretrizes e é principalmente relacionada a:

### **Inclusão das diretrizes e parâmetros do zoneamento nas políticas de desenvolvimento territorial e concessão de alvarás de funcionamento**

É fundamental que os parâmetros de cada zona sejam utilizados para desenvolver e priorizar as demais políticas de desenvolvimento territorial e os instrumentos a elas vinculados, tanto no Plano Diretor quanto no cotidiano administrativo municipal. Com isso, o Zoneamento pode ser usado estrategicamente para direcionar ações, programas e recursos para determinadas regiões e políticas setoriais do município. Para tanto, a integração entre aspectos das finanças municipais e dos cadastros imobiliários é muito importante e pode ser facilitada com o uso de sistemas de informações geográficas.

Caso o município não utilize informações geográficas e não tenha possibilidade de implementá-las no cotidiano da gestão, os dados podem ser cruzados de formas mais simples. Por exemplo, se o cadastro usado para o cálculo de tributos territoriais como o IPTU (cadastro imobiliário, por exemplo) incorporar informações sobre a zona à qual pertence cada imóvel, é possível identificar onde se localizam os principais imóveis devedores e direcionar ações de monitoramento, notificação e utilização destes imóveis para cumprimento de sua função social.

Outro aspecto necessário à adequação entre a legislação – parâmetros e normas de uso do solo – e a cidade real é a promoção da regularização de edificações, através de leis específicas, e de uso, por meio de alvarás de funcionamento de atividades comerciais. Do ponto de vista público e coletivo, trazem segurança quanto à estabilidade das edificações e qualidade dos serviços ou produtos comercializados e

também incidem na arrecadação municipal por meio de tributos e taxas. Pelo lado do comerciante local, os alvarás são uma das garantias necessárias para dinamizar e fortalecer as atividades, por exemplo, para sua expansão ou para obtenção de crédito.

### **Garantia do cumprimento das diretrizes do zoneamento na aprovação de projetos**

Todos os procedimentos de licenciamento e aprovação de projetos, dos menores aos maiores empreendimentos, devem ser coerentes com as diretrizes previstas no Zoneamento. Por este motivo, nos documentos exigidos (memoriais ou desenhos de projeto, por exemplo) para os pedidos de aprovação de projeto devem constar a zona na qual estão inseridos e os parâmetros considerados. No caso de empreendimentos que requerem diretrizes ao setor de planejamento antes da elaboração dos projetos, é fundamental que as informações relativas ao Zoneamento sejam incluídas de forma direta nas diretrizes a serem enviadas.

### **Gestão democrática da cidade a partir do zoneamento**

Por definir diretamente os incentivos e as restrições edilícias aos terrenos privados, o Zoneamento é um instrumento fortemente disputado pelos diferentes interesses privados presentes na cidade. Assim, é um dos instrumentos mais visados pela sociedade civil e seus segmentos econômicos, que buscam incidir tanto pela participação no processo de elaboração quanto por pressões no dia a dia, com grupos que vão tentar garantir o cumprimento de suas diretrizes ou que almejam alterar suas definições. Para que o município se proteja de pressões contrárias ao interesse público, é importante que a sociedade civil compreenda e possa utilizar as diretrizes, permissões e restrições contidas no Zoneamento tanto nos espaços institucionais (inclusive conselhos municipais) quanto na implementação das políticas urbanas, a fim de garantir que o desenvolvimento municipal caminhe em direção à visão de futuro pactuada no Plano Diretor.

### **REFERÊNCIAS**

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (org.), Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (São Paulo: Instituto Pólis, 2001), disponível online.

Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka, Outorga onerosa do direito de construir (Brasília: Ministério das Cidades, 2012, coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, vol. 1), disponível online.

## **ZONEAMENTO NO PERÍMETRO RURAL**

*Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), art. 4º, inciso III, alínea c  
Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/81),  
regulamentada pelo Decreto n. 4.297/02.*

### **O QUE É**

O Zoneamento define **zonas em porções do território** com parâmetros específicos de uso (tipos de atividades) e de ocupação (formas de construção, isto é, os parâmetros que definem a morfologia) buscando conduzir o município em direção ao desenvolvimento urbano de acordo com a visão de futuro pactuada pela sociedade no Plano Diretor. Como as áreas rurais e ambientais, delimitadas como perímetro rural, são relacionadas também às Políticas Nacionais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Rural e devem considerar os instrumentos destas políticas.

No âmbito da política urbana, o Zoneamento Ambiental foi legitimado por meio do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, em 2001, como instrumento de planejamento municipal. Elencado como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/81), o Zoneamento Ambiental evoluiu para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a partir da edição do Decreto Federal n. 4.297/2002. O ZEE é um instrumento de organização do território que obrigatoriamente deve ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, pois estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservar a biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM) é um estudo ambiental integrado, baseado na leitura de mapas, imagens e outras informações do território do município, desenvolvido no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, que objetiva subsidiar a elaboração, a revisão ou a implantação de políticas públicas voltadas ao uso e à ocupação do solo, em especial o Plano Diretor municipal, sendo sua “base ambiental”, agregando o caráter sustentável a essas políticas. O ZAM deve considerar a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território, a fim de orientar a implementação e a avaliação de diretrizes programáticas por meio de planos de ação de curto, médio e longo prazos para cada unidade territorial a ser considerada (perímetro urbano e zona rural) e estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou à remediação de impactos ambientais.

existentes. Sua metodologia pode ser um importante instrumento de leitura para todo o território municipal, fornecendo subsídios tanto para as áreas urbanas quanto para as áreas rurais e ambientais. Também utilizado neste guia para a definição das leituras básicas e complementares sugeridas nas etapas de formulação do Plano Diretor, a metodologia de análise do ZAM pode contribuir para um olhar específico sobre as áreas rurais e ambientais, avançando em diretrizes e parâmetros e considerando referenciais específicos. Ainda são poucos os municípios que avançaram sobre o zoneamento destas áreas e, portanto, diante da metodologia desenvolvida no âmbito do ZAM, entendemos que é possível incorporar algumas das leituras propostas, sem prejuízo de seu prévio ou posterior desenvolvimento completo, uma vez que é entendido como um instrumento subsidiário. O Zoneamento do Plano Diretor deve tratar do território municipal como um todo e deve incorporar o Zoneamento Ambiental. Desta forma, todas as restrições e limitações à ocupação do território estarão consolidadas em um documento único.

## PARA QUE SERVE

O objetivo do Zoneamento direcionado para o perímetro rural é o fractionamento desse território em zonas, atribuindo diretrizes e parâmetros diferenciados no uso do solo. O perímetro rural usualmente possui multifuncionalidades, que precisam ser compreendidas para além da produção e extração de bens privados, como alimentos, fibras, agroturismo e outros produtos comerciais. Estas áreas também desempenham funções que se referem à reprodução de bens públicos, como a manutenção da biodiversidade, a conservação do solo, a paisagem rural, a herança cultural e a segurança alimentar, entre outros. É no rural onde mais se manifestam as diversidades regionais e onde há a ocupação humana tradicional e a preservação da biodiversidade nativa, dos cursos d'água e dos mananciais hídricos, favorecendo a manutenção da qualidade e a disponibilidade de água. Este Zoneamento deve trazer uma visão ambiental para subsidiar o planejamento, agregando o caráter sustentável ao instrumento.

São muitas as estratégias que podem ser relacionadas ao Zoneamento, uma vez que este instrumento efetivamente pode direcionar e restringir o uso e a ocupação do solo no território. É importante que, para que as estratégias sejam efetivamente asseguradas, os parâmetros propostos no Zoneamento sejam compatíveis com seu direcionamento.

## Estratégias relacionadas

E04	Garantir a segurança na posse, de modo a permitir a permanência da população de baixa renda, vulnerabilizada e/ ou de povos e comunidades.
E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E12	Demarcar áreas para a produção rural, garantindo reserva para produção de agricultura familiar, agroecológica e sustentável, evitando o espraiamento da mancha urbana.
E13	Garantir a preservação e a conservação das áreas ambientalmente frágeis.
E15	Demarcar áreas para ocupação com convivência de atividades rurais e urbanas de baixa densidade (como chácaras, sítio de recreio, lazer).
E25	Articular as áreas verdes públicas, garantindo o fortalecimento das áreas ambientais do município.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E35	Garantir a preservação e permanência de territórios tradicionais e culturais, bem como dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais.
E36	Garantir a preservação do patrimônio natural ou paisagístico.
E46	Demarcar e garantir áreas para a produção rural.
E53	Controlar a expansão urbana de modo a limitar seu avanço sobre áreas com maiores riscos de acidentes relacionados a grandes projetos de impacto.
E57	Garantir que a implementação e a operação de atividade extrativista ocorram de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E61	Garantir a preservação ou mitigação de áreas ambientalmente frágeis na implementação de novos empreendimentos.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E63	Incentivar a preservação por parte de pessoas proprietárias de áreas privadas com importância ambiental.
E64	Fortalecer o desenvolvimento econômico sustentável integrado às áreas de preservação e suas potencialidades.
E68	Garantir a segurança hídrica de forma articulada à produção rural sustentável, integrando a rede hídrica municipal às áreas verdes.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E73	Sanar ou mitigar situações de risco, alagamento e inundações.
E79	Garantir área de produção de agricultura familiar, agroecológica e sustentável.
E80	Promover ampliação da rede de distribuição dos alimentos produzidos no município ou na região.
E81	Garantir a permanência e o estímulo contínuo à produção oriunda de povos e comunidades tradicionais.
E87	Estimular o turismo de base comunitária junto aos povos e comunidades tradicionais.
E88	Estimular a diversificação de atividades turísticas complementares.
E103	Estruturar uma política de gestão de resíduos líquidos vinculada a uma política de desenvolvimento de baixo carbono.

## COMO IMPLEMENTAR

### INFORMAÇÃO [como se preparar para utilizar o instrumento]

Para implementar o Zoneamento no perímetro rural, é preciso aprofundar o conhecimento da realidade local, que foi sendo desenvolvido ao longo da elaboração do Macrozoneamento, a partir dos levantamentos básicos e complementares que constam no capítulo 1, “Leitura do território”. É importante retomá-los, mas o zoneamento demanda uma aproximação de escala em relação às dinâmicas socioterritoriais a partir de:

- ▶ **Levantamento das legislações municipais, estaduais e federais que no território municipal:** identificar as legislações existentes que tratam do uso e ocupação do solo no perímetro rural que são utilizadas pelo município (macrozoneamento e zoneamento existentes, proteção de mananciais, sítios arqueológicos, populações tradicionais, patrimônio histórico, etc...) para avaliar se há incompatibilidades.
- ▶ **Análise dos condicionantes ambientais:** a compreensão e mapeamento destes condicionantes no territórios e suas funções articulas a uma leitura mais aprofundada das Bacias e microbacias, bem como das atividades predominantes no território, tais como mineração, silvicultura, a relação com a expansão urbana, extrativismo, com as respectivas funções no sistema de abastecimento da região contribui para estabelecer as diretrizes de cada porção do território, que pode se desdobrar em diferentes zonas ambientais. Dentre os condicionantes ambientais que devem ser identificados, ressaltamos:
  - ▶ Áreas de Preservação Permanente (APPs);
  - ▶ Unidades de Conservação e respectivos Planos de Manejo;
  - ▶ Reserva Legal (RL) estabelecidas no cadastro de propriedade rural e também em áreas urbanas;
  - ▶ Áreas de manancial.

É importante, no caso de conversão de áreas rurais em urbanas, que o município exija sua descaracterização junto ao INCRA previamente à aprovação, de forma que sejam apontadas as reservas legais que devem ser incorporadas ao Sistema Ambiental do município.

A seguir apresentamos alguns exemplos de parâmetros ambientais também importantes de serem identificados e mapeados:

- ▶ Cobertura vegetal nativa
- ▶ Valores cênicos
- ▶ Integridade dos ecossistemas
- ▶ Fragilidade dos ecossistemas
- ▶ Degradação ambiental
- ▶ Presença de efluentes
- ▶ Presença de resíduos sólidos (lixo)
- ▶ Presença de construções irregulares
- ▶ Potencial para aproveitamento mineral
- ▶ Aptidão agrícola
- ▶ Potencial de extração vegetal
- ▶ Potencial pesqueiro
- ▶ Aterros sanitários e ou lixões

- ▶ **Análise do perfil das áreas rurais:** identificar, de forma sobreposta no território, as condicionantes citadas anteriormente, os sistemas de áreas verdes, de saneamento ambiental, de mobilidade, de equipamentos públicos e de centralidades nestas áreas. No caso dos territórios rurais é preciso avançar na compreensão do perfil da produção predominante:

- ▶ Tipo de culturas (intensiva, extensiva, relação com captação da água e manejo da terra, práticas agroecológicas, agricultura familiar e sua relação com abastecimento e segurança alimentar do município);
- ▶ Estrutura fundiária identificando ao tamanho das propriedades. Pode-se acessar o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) ou dados municipais.

É importante que o município identifique a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) estabelecida para seu município. Segundo o INCRA, a FMP é a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) a que o município pertencer. Quando um imóvel rural é parcelado, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não pode ser inferior à FMP.

A leitura deste perfil é fundamental para estabelecer diretrizes gerais para as formas de uso e de ocupação do solo, avançando em relação ao previsto no macrozoneamento.



- **Leitura social dos conflitos e desejos relacionados ao uso e ocupação do solo:** em relação a muitos dos outros instrumentos vinculados ao Plano Diretor, o Zoneamento avança em termos de escala e, por este motivo, depende de e possibilita um bom processo de leitura dos conflitos e desejos relacionados ao uso e à ocupação do solo também no perímetro rural. Por isso, é importante que estabeleça formas de realizar leituras sociais em territórios diversos, como a partir de habitantes de distritos específicos ou de membros de associação de produção agrícolas, órgãos de preservação e movimentos sociais, de forma a identificar as ameaças e as potencialidades dos territórios avaliados. A seguir apontamos alguns dos conflitos e ameaças que podem estar relacionados aos territórios naturais e rurais:

AMEAÇAS	POTENCIALIDADES
Desmatamento	Recuperação ambiental
Queimadas	Implementação de Unidades de Conservação
Redução e fragmentação de mata nativa remanescente	Desenvolvimento de viveiros de mudas
Monocultura	Mudança para práticas de agricultura orgânica
Contaminação de recursos hídricos	Turismo sustentável controlado
Ocupação desordenada no solo	Turismo rural
Conflitos de demanda de água	Recuperação de nascentes e cursos de água
Desertificação	Apoio às práticas tradicionais
Utilização expressiva de agrotóxicos	

A leitura do território rural e natural é um grande desafio, pois extra-  
pola os limites convencionais dos Planos Diretores físico-territoriais e passa a lidar com processos sociais e econômicos e com a lógica das cadeias produtivas e dos circuitos regionais agroalimentares. Há várias possibilidades de incrementar a interação urbano-rural e de promover sinergias entre suas atividades, para que cumpram o papel destacado que cabe à pequena e à média produção e distribuição de alimentos<sup>66</sup>. O Plano Diretor pode e deve tornar-se uma grande fer-  
ramenta de planejamento, evidenciando de forma ampla as funções socioambientais do território, levando em conta a democratização e o direito humano ao alimento, à terra produtiva, à água e ao meio am-  
biente saudável. Associar uma Política de Segurança Alimentar e Nu-  
tricional (PSAN) ao Plano Diretor configura-se como um incremento para a integração do urbano-rural.

#### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Di- retor ou em Leis Específicas]

Como foi dito, é comum o Zoneamento ser elaborado após a aprova-  
ção do Plano Diretor, mas ambos podem ser feitos simultaneamente e, nesse caso, todo o conteúdo – inclusive mapeamentos e tabelas de índices urbanísticos – relativo ao Zoneamento deve ser detalhado no Plano Diretor. Para isso, é importante que o Plano Diretor estabeleça:

- **Definição da função social da propriedade**

É importante compreender que a definição da função não pode ser trabalhada apenas com base no recorte do território rural, nem das divisões administrativas; é preciso identificar e equacionar os ecossistemas e as bacias hidrográficas existentes, que abrangem as escalas locais e o regional.

66. Paula Santoro, Edie Pinheiro (org.), *O planejamento do município e o território rural* (São Paulo: Instituto Pólis, 2004), disponível online.

- ▶ **Definição das zonas (porções do território):** identificação em mapa das porções do território que possuem objetivos e diretrizes comuns. É importante caracterizar estas zonas, apontando seu perfil e as características de ocupação vigentes, bem como a visão de futuro para cada uma.
- ▶ **Classificações (ou categorias) de uso:** são os tipos de atividades que acontecem em todo o município e que, em alguns casos englobam, subcategorias para indicar as necessidades e os impactos específicos de cada uso. No caso do território ambiental ou rural, podem ser criadas novas categorias de uso que sejam compatíveis com as diretrizes estabelecidas para cada um deles. A cada zona devem ser apontadas as atividades permitidas ou proibidas. Aqui, o município também pode apontar quais atividades deverão ser objeto de aprovação e de licenciamento municipal, ou remeter a uma lei específica.
- ▶ **Parcelamento do solo rural:** é possível aprofundar os estudos sobre o parcelamento do solo, com vistas à possibilidade de se aplicarem políticas que estimulem a agricultura familiar e o cooperativismo, relacionando o tamanho do parcelamento com os programas federais de financiamento e de crédito. Isso evitaria, por exemplo, parcelamentos menores que o mínimo exigido para obter financiamentos de programas governamentais.
- ▶ **Definição de outros instrumentos vinculados ao zoneamento:** Os instrumentos previstos e sugeridos no percurso de formulação deste guia devem ser apontados e definidos na lei. Uma das definições básicas são as áreas sujeitas à sua aplicação. Os instrumentos podem ser previstos para todo o município, para uma macrozona específica ou mesmo vinculado a algumas zonas, dependendo de seu objetivo. O pagamento por serviços ambientais, por exemplo, pode ser vinculado às macrozonas que tenham papel importante na recuperação e na manutenção de recursos hídricos, ou mesmo em zonas específicas.

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

#### Aprovação e licenciamento rural

O Zoneamento no perímetro rural, assim como no urbano, deve determinar as permissões e restrições de usos e de características de ocupação para as zonas estabelecidas. O processo de aprovação e licenciamento deve ser pensado especialmente no perímetro rural. O município deve estabelecer, dentro do rol de atividades permitidas,

quais devem ser objeto de licenciamento. Neste aspecto, é importante que o município avalie sua capacidade de gestão nos processos de aprovação, bem como busque avançar nos processos de cadastro fundiário rural no município, integrando os cadastros municipais aos federais de pessoas produtoras rurais. Vale registrar que o Imposto Territorial Rural (ITR), apesar de ser um tributo federal, pode, através de convênio firmado entre o município e a União, ser cobrado e utilizado pelo município.

Estipuladas as atividades proibidas ou permitidas que devem ser objeto de aprovação, todos os procedimentos de licenciamento de projetos devem ser coerentes com as diretrizes previstas no Zoneamento. Por este motivo, nos documentos exigidos (memoriais ou desenhos de projeto, por exemplo) para os pedidos de aprovação de projeto devem constar a zona na qual estão inseridos, o uso e os parâmetros considerados. Nas zonas rurais, dada a estrutura fundiária, dificilmente serão estipulados parâmetros de ocupação. Para casos de empreendimentos considerados de impacto, como hotéis ou estâncias turísticas, por exemplo, o município pode estabelecer procedimento específicos de análise, podendo ser criados Grupo de Aprovação Específico ou mesmo EIV direcionado para atividades no meio rural.

#### Gestão democrática da cidade a partir do zoneamento

A gestão democrática da cidade preconizada no Estatuto da Cidade é o mandamento que resulta na obrigação do Poder Público municipal de não se omitir nem se isentar de suas responsabilidades para tratar de assuntos que culturalmente foram tratados de forma centralizada pelo Estado brasileiro. É por isso que as políticas e os instrumentos para o desenvolvimento da política urbana, como o Plano Diretor, devem ser elaborados e executados com participação popular.

O ordenamento do território rural dos municípios e o disciplinamento do uso, da ocupação e da exploração econômica de seu território por meio de legislações e resoluções federais ou estaduais instituídas sem nenhuma relação com as necessidades e os interesses dos habitantes locais devem ser matérias obrigatórias dos Planos Diretores, que necessitam ser formulados e executados através dos mecanismos de participação popular previstos para o desenvolvimento da gestão democrática da cidade.

#### Monitoramento

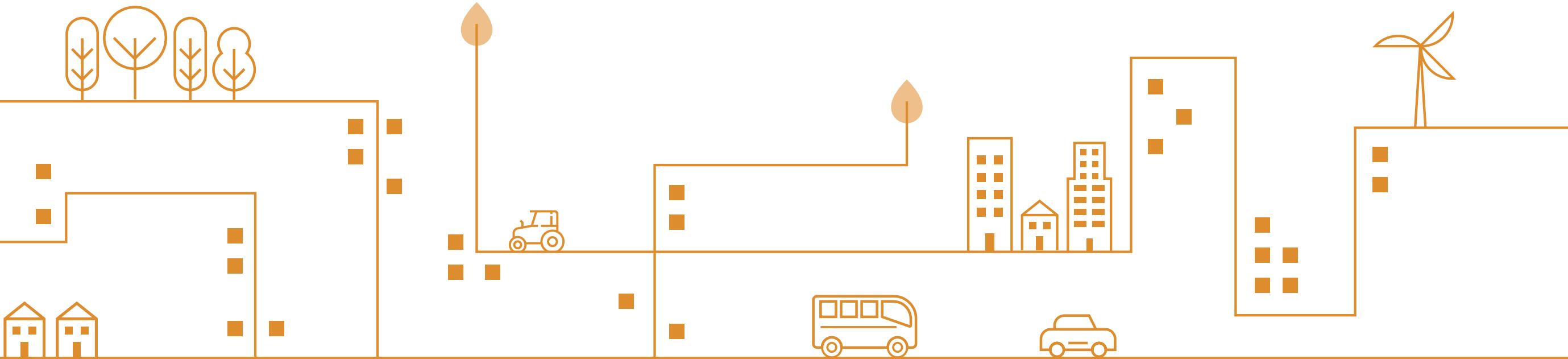
o avanço no controle do uso e da ocupação do solo através do Zoneamento no perímetro rural vai depender da capacidade de levantamento de dados, análises e construção de um sistema de gestão. O

município não necessariamente conseguirá avançar por completo na formulação do Plano Diretor, mas pode sistematizar e avançar nos procedimentos de modo a garantir que os processos sirvam de referência para um futuro desenvolvimento completo da metodologia da ZAM ou mesmo para uma próxima revisão do Plano Diretor. Para tanto, é importante pensar em processos de monitoramento e de atualização do banco de dados, de forma a garantir um processo em que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida. A atualização periódica das bases de dados utilizadas na elaboração do ZAM também é uma importante ferramenta de monitoramento.

## REFERÊNCIAS

Ministério do Meio Ambiente, Zoneamento Ambiental Municipal: o meio ambiente contribuindo para o Planejamento Urbano (Brasília: Ministério do meio Ambiente, 2018), disponível online.

Instituto Polis, O planejamento do município e o território rural (São Paulo: Instituto Pólis, 2004), disponível online.



## O QUE É?

O Zoneamento Especial, como o próprio nome diz, é um tipo de Zoneamento utilizado em casos singulares do território municipal, logo, não se trata de uma categoria válida para todos os municípios. São áreas que, em geral, caracterizam-se por exceções aos parâmetros definidos pelo Zoneamento em seu entorno imediato e/ou em relação ao município, ou seja, o cumprimento da função socioambiental da propriedade nessas áreas não responde aos parâmetros usuais do Zoneamento. As zonas especiais costumam ser caracterizadas por perímetros dispersos ou relativamente pequenos em relação aos perímetros de zonas comuns, mas também podem ser pensadas para estabelecer critérios especiais de proteção ou incentivo a populações, usos e edificações determinados ou ao meio natural.

Em municípios de pequeno e médio porte, é possível e até recomendável tentar resolver todas as especificidades dos parâmetros de uso e ocupação do solo no Zoneamento, mesmo que para isso sejam criadas mais zonas comuns em vez de estabelecer zonas especiais.

De acordo com o artigo 5º da Resolução n. 34 do Conselho das Cidades de 1 de julho de 2005, a instituição de zonas especiais deverá:

- i. destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;
- ii. demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;
- iii. demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;
- iv. demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;

v. definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

vi. definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;

vii. demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Ressaltamos também a importância de demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, ilhas de calor e demais riscos ambientais entre outras que contribuem para amenizar as causas e consequências dos efeitos da mudança do clima.

As zonas especiais podem ser usadas para articular singularidades de diferentes naturezas. Por exemplo, o município pode estabelecer zonas especiais de proteção ambiental que considerem parâmetros para garantir a permanência de populações que dependam de tais áreas, como comunidades indígenas e quilombolas. Pode existir uma categoria específica de interesse turístico em áreas voltadas à preservação do patrimônio cultural, entre outras. Também é importante avaliar se tais áreas deveriam ser consideradas parte do Zoneamento, por exemplo, caso possuam dimensões significativas (porte parecido com o de outras zonas comuns) ou múltiplas ocorrências no território municipal. Isso pode contribuir para sua compreensão integrada no território municipal.

Como no Zoneamento, as zonas especiais devem estabelecer parâmetros para o tipo de uso e de ocupação existentes e desejados para cada zona. São as particularidades desses parâmetros, dos instrumentos relacionados ao perímetro ou dos procedimentos para a aprovação de projetos e atividades na área que justificam considerar uma porção do território como zona especial ao invés de zona comum.

Muitos municípios demarcam porções do território como zonas especiais sobrepostas ao Zoneamento urbano comum. Embora esse não seja um procedimento incorreto, deve ser evitado, pois pode criar ambiguidades em relação a qual instrumento utilizar, ou seja, a quais parâmetros serão considerados nos projetos e processos de licenciamento. Por isso, é fundamental que o Plano Diretor estabeleça, de forma legível, os casos e critérios para utilização dos dois tipos de Zoneamento.

## PARA QUE SERVE?

Os principais objetivos do Zoneamento Especial são, de forma geral, os mesmos do Zoneamento, sendo que cada uma das zonas especiais apresentará objetivos específicos de acordo com a característica de uso e ocupação que a define.

### Estratégias relacionadas

E04	Garantir a segurança na posse, de modo a permitir a permanência da população de baixa renda, vulnerabilizada e/ou de povos e comunidades.
E20	Preservar imóveis, usos ou conjuntos urbanos de interesse cultural e histórico.
E33	Integrar as normas para facilitar os processos de aprovação e de fiscalização relacionados aos bens de interesse de preservação.
E35	Garantir a preservação e permanência de territórios tradicionais e culturais, bem como dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais.
E36	Garantir a preservação do patrimônio natural ou paisagístico.
E41	Identificar áreas de interesse e estimular a atividade industrial de forma articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E42	Identificar áreas de interesse e estimular o desenvolvimento de atividades produtivas vinculadas à pesquisa e à tecnologia de maneira articulada ao desenvolvimento urbano e econômico municipal.
E58	Garantir a implementação do complexo industrial de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E59	Garantir a implementação do equipamento de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E72	Estruturar uma política de gestão de resíduos sólidos vinculada à política de desenvolvimento urbano e com articulação regional para construção e gestão de aterro sanitário, centrais de compostagem ou reciclagem e demais equipamentos que componham o sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
E81	Garantir a permanência e o estímulo contínuo à produção oriunda de povos e comunidades tradicionais.
E87	Estimular o turismo de base comunitária junto aos povos e às comunidades tradicionais.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

A implementação do Zoneamento Especial pressupõe o mesmo processo informativo do Zoneamento. A identificação de especificidades em relação às zonas comuns é um dos fatores que nortearão a previsão e demarcação de zonas especiais. Veja os passos para a elaboração do Zoneamento.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Caso o município identifique a necessidade de elaborar um Zoneamento Especial, este precisa ser ao menos parcialmente abordado no Plano Diretor, se os parâmetros forem definidos posteriormente. Esse é mais um dos motivos que torna interessante elaborar o Zoneamento conjuntamente com o Plano Diretor.

Embora seja comum o Zoneamento ser elaborado após a aprovação do Plano Diretor, é recomendável que ambos sejam feitos simultaneamente e, nesse caso, todo o conteúdo – inclusive mapeamentos e tabelas de índices urbanísticos – relativo ao Zoneamento será detalhado no Plano Diretor.

Para estabelecer zonas especiais, o Plano Diretor deve prever, no mínimo:

- **Definição da função social da propriedade**
- **Caracterização das zonas especiais:** descrever cada tipologia de zona especial identificada (perfil e características naturais, construídas ou sociais, determinantes para serem consideradas especiais), as diretrizes e os objetivos para seu desenvolvimento, bem como para a definição dos respectivos parâmetros de uso e ocupação do solo. Elencar, caso existam, as subcategorias (por exemplo, tipos diferentes de zonas especiais voltadas à preservação do patrimônio), apresentando suas características distintivas. Definir precisamente os casos e as formas de lidar com a sobreposição entre o Zoneamento e o Zoneamento Especial, se for o caso.
- **Demarcação dos perímetros das zonas especiais:** elaboração de mapa com o perímetro de todas as zonas especiais e, se houver subcategorias, sua identificação exata no mapa.

- ▶ **Instrumentos para viabilizar ações públicas e privadas nas zonas especiais:** indicação clara de outros instrumentos que podem ou devem ser articulados à demarcação de zonas especiais a fim de efetivar os objetivos previstos para cada uma delas. Além disso, o financiamento das ações em zonas especiais é muito importante e pode incluir destinação de recursos de fundos municipais de habitação, de meio ambiente e/ou desenvolvimento urbano, dotações nas leis orçamentárias municipais, recursos de programas habitacionais, entre outros. (ver [Leis orçamentárias municipais](#))

### O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)

Se o Zoneamento Especial for considerado um instrumento necessário ao desenvolvimento municipal, é recomendável que seja plenamente regulamentado no Plano Diretor, para que se torne autoaplicável. Para sua regulamentação plena, o Zoneamento Especial deve definir, para cada uma das zonas, todos os tipos de parâmetros de uso e ocupação considerados para o Zoneamento, como categorias de uso, parâmetros de incomodidade, coeficientes de aproveitamento, gabarito, entre outros. Para a lista completa, veja o item [Como se preparar para utilizar o instrumento no Zoneamento no perímetro urbano](#).

Caso o Zoneamento Especial seja apenas previsto no Plano Diretor, a definição de seus parâmetros específicos deve ser aprovada por meio de lei específica posterior. Nessa situação, é necessário que:

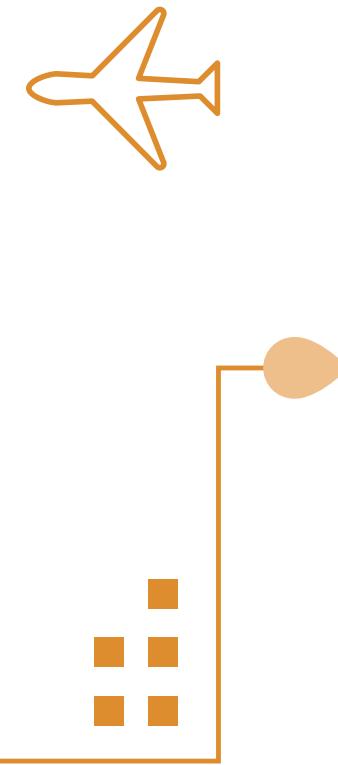
- ▶ O Plano Diretor aponte o prazo para elaboração e aprovação da lei específica.
- ▶ Os parâmetros do Zoneamento Especial não criem contradições com as diretrizes do Plano Diretor, do Macrozoneamento, da Lei de Parcelamento do Solo e do Zoneamento, caso este já tenha sido elaborado.
- ▶ A elaboração e a aprovação da lei específica sejam feitas em processo participativo amplo, transparente e democrático.

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

A gestão cotidiana do Zoneamento Especial é similar à do Zoneamento, dependendo da garantia do cumprimento de suas diretrizes, e se relaciona principalmente às mesmas três situações de (I) inclusão das diretrizes e parâmetros do Zoneamento Especial nas políticas de desenvolvimento territorial, (II) garantia do cumprimento das diretrizes do Zoneamento Especial na aprovação de projetos e (III) gestão democrática do município a partir do Zoneamento Especial. Para o conteúdo completo, veja o item [Como funciona no dia-a-dia](#) no instrumento [Zoneamento](#).

### REFERÊNCIAS

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (coords.), [Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos](#) (São Paulo: Instituto Pólis, 2005).



## O QUE É?

Os sistemas de estruturação territorial são o conjunto dos principais elementos e áreas – bem como suas funções – que definem e organizam o uso, a ocupação e o desenvolvimento econômico e socioambiental do território municipal, devendo contemplar tanto os elementos existentes quanto os propostos, de forma a estabelecer bases para a visão de futuro da organização territorial e dos investimentos municipais prioritários.

**Os cinco sistemas de estruturação territorial aqui apresentados não são instrumentos do Estatuto da Cidade. São propostos por este guia como elementos importantes de aproximação na escala territorial, ou seja, para uma leitura de escala intermediária capaz de articular o leitura do território aos objetivos e instrumentos do Plano Diretor e a prioridades, recursos e políticas setoriais municipais que sejam estruturais no planejamento territorial.**

No cotidiano da cidade, estes sistemas se misturam e se influenciam constantemente e, por tal motivo, devem ser compreendidos de forma integrada para que seja possível direcionar políticas e ações públicas territorializadas a partir das características de cada sistema. Os sistemas de estruturação territorial podem ser compostos por dados variados: físicos, cadastrais, quantitativos, qualitativos e, principalmente, por mapas.

As ferramentas digitais (como os sistemas de informação geográfica, conhecidos como SIG) podem ser usadas para sobrepor e analisar camadas de dados técnicos, sociais e econômicos, tanto qualitativos como quantitativos, sobre diferentes **MAPEAMENTOS** e características geográficas do município (por exemplo, as redes hidrográficas, a altimetria e o sistema viário, entre outros). Caso o município não as utilize, é interessante avaliar se seria possível implementá-las, inserindo tais ferramentas não apenas na elaboração do Plano Diretor, mas também no dia a dia da gestão.

É muito importante que os dados que compõem o sistema de estruturação territorial abarquem tanto informações relativas à situação atual de cada elemento quanto informações de propostas para os sistemas, como dados relativos a déficits e demandas atuais ou projetadas, além de equipamentos/obras previstos ou aprovados, entre outros. Importante também identificar as áreas de riscos climáticos no território municipal, de forma a organizar plano de investimentos prioritários para a redução de riscos e desastres, articulando previsões orçamentárias às respectivas obras e equipamentos necessários. Estas previsões podem estar associadas a qualquer um dos sistemas, a depender da natureza da proposta.

Apesar de sua necessária integração mútua, os sistemas de estruturação territorial aqui apresentados foram organizados de forma separada a fim de ampliar suas possibilidades de uso como ferramentas de leitura urbana e de planejamento em direção ao desenvolvimento urbano-ambiental sustentável, bem como de estratégia de aproximação com as respectivas políticas setoriais associadas:

- ▶ **SISTEMA DE MOBILIDADE** – organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre os deslocamentos no município: características próprias, público, objetivos, demandas, modais e estruturas de suporte. Possui enfoque na área urbana, por onde circula a maior parte das pessoas, mas não deve ignorar a circulação entre área rural e urbana ou entre municípios.
- ▶ **SISTEMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL** – organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre as principais redes e estruturas físicas relacionadas ao saneamento ambiental, tais como características, alcance, demandas e déficits de atendimento. Trata do abastecimento de água, do manejo de esgotos sanitários, águas pluviais e resíduos sólidos e do controle ambiental do uso e da ocupação do solo. Possui enfoque na área urbana, devido à concentração populacional e de estruturas de saneamento, mas também abarca o território rural e suas especificidades.
- ▶ **SISTEMA DE ÁREAS VERDES** – organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre os diversos tipos de áreas verdes públicas ou privadas no território municipal, incluindo características, porte, grau de fragilidade, função ambiental e categorização. Trata de massas arbóreas e arborização urbana significativas, praças e parques, corredores ecológicos, brejos e áreas alagáveis, e áreas verdes de proteção ou preservação ambiental e permanente. Abrange tanto a área urbana quanto a área rural, e deve dar especial atenção às áreas de transição entre ambas.

- ▶ **SISTEMA DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS** – organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre os equipamentos públicos no município: características próprias, público, objetivos, demandas, edificações, alcance e déficit de atendimento. Inclui equipamentos de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer e cultura, com enfoque na área urbana, que concentra a maior parte da demanda, embora não deva ignorar os equipamentos localizados em área rural e aqueles em área urbana que atendam a populações residentes em área rural.
- ▶ **SISTEMA DE CENTRALIDADES** – organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre áreas de atração cotidiana de pessoas pela concentração de determinados usos e/ou pela oferta de empregos: tipo, porte e quantificação de estabelecimentos ou empreendimentos; tamanho da área, do bairro e/ou da região; quantificação de empregos (formais ou informais); e raio ou área de influência da centralidade. Inclui áreas de concentração de empregos formais e informais; áreas de concentração de usos comerciais e de serviços; grandes equipamentos coletivos privados e/ou empreendimentos com impacto de vizinhança (universidades, hospitais, centros comerciais, estádios); e distritos e ocupações de características urbanas em área rural.

Estes sistemas, principalmente a partir de sua compreensão integrada, são importantes para que o município estabeleça objetivos de desenvolvimento sustentável e formas de atuação no enfrentamento das mudanças no **clima**, a fim de obter crescimento econômico com redução de desigualdades socioambientais.

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 diretamente tais danos.

Os sistemas de estruturação territorial não devem ser confundidos com os sistemas de políticas setoriais (como sistema de saúde ou de educação, entre outros), embora ambos sejam interligados e devam se relacionar, uma vez que os sistemas devem incorporar a demanda por novos imóveis ou por áreas para a estrutura física prevista no

planejamento das respectivas políticas setoriais. Essas relações serão ilustradas na apresentação de cada sistema.

Os principais produtos do sistema de estruturação territorial são: (1) mapa-síntese com todos os sistemas, (2) quadros e tabelas e (3) texto que traduza a conceituação e os objetivos das categorias e caracterizações identificadas. O mapa é fundamental, pois todos os elementos são indicados e relacionados por meio da cartografia, mas sua informação deve ser traduzida em textos, quadros e tabelas no corpo da lei para tornar legível a visão de futuro do instrumento a partir das ações indicadas como prioritárias e das estratégias vinculadas a elas, além de evitar informações faltantes ou contraditórias.

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos gerais dos sistemas de estruturação territorial são:

- ▶ Avaliar, a partir de leituras cruzadas, a adequação de áreas urbanizadas e não urbanizadas frente à capacidade de atendimento da demanda e da distribuição de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos.
- ▶ Avaliar a capacidade de suporte, o atendimento e a distribuição espacial – atual e futura – de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos para definição de soluções específicas, a fim de garantir os direitos à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao saneamento ambiental e ao lazer.
- ▶ Realizar uma aproximação na escala territorial capaz de articular (1) leituras do território, (2) objetivos e instrumentos do Plano Diretor e (3) prioridades, recursos e políticas setoriais municipais. Ou seja, estabelecer critérios territorializados para questões estratégicas da política de desenvolvimento municipal.
- ▶ Promover a articulação entre sistemas de forma a melhorar a qualidade de vida nas cidades e nas zonas rurais, trazendo diversos benefícios à sociedade, ao meio ambiente e à economia, visando ao desenvolvimento socioambiental sustentável do município.
- ▶ Organizar espacialmente as diretrizes do Plano Diretor e embasar a articulação de seus instrumentos com o território municipal, que devem ser coerentes com as definições e os objetivos do macrozoningamento.

## SISTEMA DE MOBILIDADE

### O QUE É?

O sistema de mobilidade organiza, integra, mapeia e propõe informações sobre os deslocamentos no município: características próprias, público, objetivos, demandas, modais e estruturas de suporte. Possui enfoque na área urbana, por onde circula a maior parte das pessoas, mas não deve ignorar a circulação entre área rural e urbana ou entre municípios.

Envolve as estruturas viárias de circulação na cidade (como ruas, calçadas, ciclovias, rodovias), as estruturas ferreas (como linhas de bonde, trem, metrô), as estruturas hidroviárias (como píeres, pontos de embarque e desembarque, marinas, portos) e outras estruturas (como teleféricos, funiculares). Além das estruturas de suporte da mobilidade, pode ser interessante que o sistema de mobilidade trate dos modais em si, incorporando informações sobre cada tipo de público, os meios utilizados (como carro, barco, bicicleta, a pé, ônibus) e as redes de transportes (como sistema de transporte público, incluindo seus tipos, pontos de embarque/desembarque, linhas, locais atendidos etc., sistemas de escoamento produtivo, sistemas de compartilhamento de bicicletas, rotas para pedestres, empresas concessionárias), entre outros.

Dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados: incentivo ao uso de transportes coletivos e modos de transporte não motorizados por meio da destinação de faixas exclusivas para esses fins; zonas livres de circulação de veículos automotores; estabelecimento de política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização: incentivo ao transporte público e aos modos não motorizados, são alguns dos exemplos de ações que podem ser previstas nas propostas relacionadas ao sistema de mobilidade, desde que localizadas no território, caso sejam previstas para áreas específicas do território.

O sistema de mobilidade relaciona-se com o Plano Municipal de Mobilidade Urbana que, de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, deve ser integrado ao Plano Diretor. Nos municípios que já realizaram o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, suas informações e diretrizes podem ser usados como subsídios importantes para organizar o sistema de mobilidade. Nos que ainda não elaboraram o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, a compilação de dados e propostas elaboradas para o sistema de mobilidade pode subsidiar a futura elaboração do plano.

O sistema de mobilidade articula diversos outros sistemas, principalmente os de centralidades e de equipamentos públicos, sendo que o nível de separação ou de integração para elaborar o mapa do sistema de estruturação territorial deve ser definido por cada município. Por exemplo, terminais de transporte público serão identificados no sistema de mobilidade, mas podem ser entendidos como e até compartilhar espaço com outros equipamentos públicos, ao mesmo tempo em que contribuem para as dinâmicas de deslocamentos típicas das centralidades urbanas. Além dessas integrações relativas ao tipo e à inserção dos equipamentos, é preciso lembrar que as áreas mais bem equipadas ou então com equipamentos de grande porte constituem centralidades e relacionam-se a demandas de mobilidade. Ou seja, estes três sistemas são muito articulados.

Ler o conteúdo sobre [Sistemas de Estruturação Territorial](#).

### PARA QUE SERVE?

Os objetivos do sistema de mobilidade são:

- ▶ Identificar as formas de deslocamento no município, territorialmente (mapeamento) e por características técnicas e socioeconômicas, de forma a constituir uma ferramenta para análises qualitativas e quantitativas dos principais fluxos e meios de circulação no município relacionadas ao uso e à ocupação do solo vigente e proposto.
- ▶ Analisar discrepâncias e convergências entre as dinâmicas de mobilidade identificadas, a qualidade das formas de deslocamento e as demandas presentes no município, a fim de construir uma visão de futuro a respeito do tema capaz de reduzir desigualdades socioespaciais criadas ou ampliadas por dificuldades de circulação.
- ▶ Incorporar dimensões de sustentabilidade econômica e socioambiental no tema da mobilidade, por meio do planejamento para redução do impacto ambiental causado por modos de deslocamento e da priorização de meios de deslocamento mais inclusivos, não motorizados e de transporte coletivo, além de buscar soluções técnicas e tecnológicas para mitigação de impactos, como a poluição sonora e a emissão de gases poluentes, entre outros.
- ▶ Organizar plano de investimentos prioritários para mobilidade, articulando a visão de futuro do município a previsões orçamen-

tárias, a obras e equipamentos de impacto, assim como às propostas de uso e de ocupação do solo consolidadas no Zoneamento ou em outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

#### Estratégias relacionadas

E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana
E14	Promover o adensamento de áreas urbanas com infraestrutura.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário, mobilidade ativa e outros.
E24	Prever melhor localização do equipamento, adequando o uso do solo e articulando a escolha da localização à dinâmica de mobilidade, de adensamento e de desenvolvimento urbano prevista.
E29	Incentivar desenho urbano que garanta qualidade no uso e ocupação do solo, bem como relações mais humanas no espaço urbano público.
E32	Reducir o tempo de deslocamento cotidiano entre moradia, emprego, equipamentos públicos, serviços básicos.
E56	Controlar e mitigar impactos ambientais e urbanos decorrentes de grandes projetos, condicionando sua implementação ao atendimento das demandas social, ambiental, urbana e econômica identificadas.
E59	Garantir implementação do equipamento de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E75	Promover adensamento populacional e de usos junto ao sistema de transporte público coletivo.
E76	Viabilizar condições para ampliação da mobilidade ativa – transporte não motorizado.
E77	Prever localização do equipamento de maneira articulada à dinâmica de mobilidade, de adensamento e de desenvolvimento urbano, com atenção para mitigação e controle de possíveis impactos decorrentes da implantação.
E84	Planejar mitigação e controle de possíveis impactos da instalação do equipamento de mobilidade sobre o meio urbano ou seu entorno.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

Para a etapa preparatória para utilização do instrumento, é importante envolver equipes técnicas e/ou pessoas gestoras de secretarias e órgãos municipais relacionados ao tema, pois estas poderão contribuir com o levantamento de dados e com as demandas e sua respectiva territorialização. No caso do sistema de mobilidade, podem ser envolvidas, de acordo com a estrutura institucional de cada município, secretarias como as de Transportes, Mobilidade, Pessoa com Deficiência, Obras, Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e/ou Habitação, além de conselhos municipais correlatos. No caso de estruturas menores, ver qual é a Secretaria a mais adequada para que ela seja responsável.

- ▶ **Mapa de estruturas do sistema de mobilidade:** constituem os elementos básicos a serem mapeados a estrutura e hierarquia viária (inclusive calçadas), os terminais e pontos de transportes coletivos, as linhas de transporte coletivo e as ciclovias e ciclofaixas. Todos esses elementos são parte dos levantamentos sugeridos na Etapa 2 – Formulação das propostas. Caso haja outros modais de transporte no município, como hidroviários e ferroviários (inclusive para cargas), é importante caracterizar suas estruturas físicas.
- ▶ **Dados sobre demandas de mobilidade:** alguns municípios podem contratar pesquisas do tipo Origem e Destino (OD), que geram informações bastante qualificadas. Para os municípios que não têm tais condições, é possível estabelecer análises preliminares sobre demandas de mobilidade a partir do cruzamento de informações, como as características de distribuição da população (moradia) e de empregos/estudo no município, que fornecem indicativos sobre o tipo de modal necessário para cada deslocamento. Dados gerais sobre o perfil da população (idade, renda, gênero) cruzados com informações sobre onde se mora e onde se trabalha/estuda podem qualificar informações sobre melhorias necessárias para cada tipo de deslocamento. Estas informações colaboram tanto para identificar déficits no território (como bairros sem atendimento de transporte público, asfalto, calçadas) quanto para projeção de demandas (áreas sendo ocupadas, novos loteamentos).

Compreender estas características é o que permite avaliar como as áreas adensadas e com presença de usos comerciais ou de serviços podem se beneficiar mais com a requalificação de passeios públicos do que com obras rodoviárias, por exemplo. Já bairros populosos de baixa renda e distantes dos principais centros de emprego precisam ser acessíveis por meio de transportes de baixo custo e qualidade, como ônibus e ciclovias.

- ▶ **Dados sobre serviços de transporte** – caso haja serviços de transporte público, algumas informações interessantes são: quais são as empresas concessionárias disponíveis; como tem sido o atendimento desse tipo de transporte em relação a áreas de urbanização recente (expansão urbana); qual a relação entre as tarifas cobradas e a faixa de renda média por área/bairro, etc. A quantidade de viagens realizadas por meio de transporte público (e seu aumento ou diminuição em linhas específicas) pode ser obtida com a secretaria municipal e/ou com o concessionário.
- ▶ **Dados sobre deslocamentos em veículos motorizados** – saber a quantidade de automóveis, motocicletas, caminhões e outros veículos, bem como as áreas ou vias que concentram seus des-

locamentos, é importante para avaliar as políticas e as ações necessárias, inclusive para a elaboração de estratégias voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.

- **Dados de acessibilidade** – providenciar avaliação das condições urbanas de acessibilidade das estruturas físicas (como calçadas, rotas acessíveis, terminais e pontos de embarque etc.) e também das condições do transporte público, assim como uma verificação de áreas prioritárias, especialmente articuladas ao sistema de equipamentos e áreas de centralidades.

#### **CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]**

##### **O que deve ser regulamentado no Plano Diretor**

O sistema de mobilidade não é um conteúdo obrigatório, mas recomenda-se que o Plano Diretor apresente:

- **Definição do sistema:** descrição dos elementos considerados, abordando suas funções e hierarquias, quando for o caso. Se o município optar por não utilizar o sistema de mobilidade, o Plano Diretor pode dar diretrizes para que seu conteúdo seja incorporado pelo Plano Municipal de Mobilidade no momento de sua execução ou revisão. Neste caso, as informações seguintes do item Planejamento não serão consideradas.
- **Mapeamento do sistema:** de preferência na mesma cartografia em que forem apresentados os demais sistemas de estruturação territorial ou, pelo menos, os mais influentes no sistema de mobilidade (geralmente, sistemas de equipamentos e de centralidades).
- **Articulações entre sistema, zoneamento (e outros instrumentos relacionados ao Plano Diretor), planos e políticas setoriais municipais:** principal forma de atrelar o sistema aos objetivos da política de desenvolvimento territorial municipal, que, se bem articulados, organizarão facilmente um plano de investimentos prioritários.
- **Plano de investimentos prioritários:** ações do poder público (programas, políticas, obras etc.) descritas em formato de texto, quadro e/ou tabela, com indicação de prioridade (e prazo, se for o caso) e preferencialmente articuladas a: (1) demarcação em mapa do local (imóvel, bairro, região) de investimento; (2) previsão ou sugestão de recursos orçamentários; e (3) instrumentos previstos, caso seja necessário (direito de preempção para realização de um terminal, por exemplo). Os recursos orçamentários munici-

pais podem incluir, por exemplo, dotações de leis orçamentárias anuais ou plurianuais (LDO, LOA, PPA), orçamentos participativos e percentuais de fundos da política urbana (ver [Leis orçamentárias municipais](#)).

**Algumas articulações possíveis:** Em áreas indicadas pelo Zoneamento como passíveis de adensamento populacional, pode ser importante prever melhorias ou ampliação do sistema viário e das calçadas, além das estruturas e linhas de transporte público. Imóveis subutilizados nestas áreas podem ter incidência do [Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios \(PEUC\)](#) ou [Direito de Preempção](#) para viabilizar a execução de um terminal de ônibus, por exemplo. Estas diretrizes deverão ser incorporadas ao Plano Municipal de Mobilidade e, sob orientação do Plano de Investimentos Prioritários, podem ser buscados recursos financeiros públicos (municipais, estaduais e federais) ou privados. Tais prioridades também incidirão na organização técnica e administrativa da Prefeitura para a elaboração de projetos específicos ou alocação de servidores, entre outros.

##### **O que depende da aprovação de lei(s) específica(s)**

Como foi dito, o sistema de mobilidade não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, portanto, não exige aprovação de qualquer outra normativa. Vale lembrar que conteúdo similar ao do sistema de mobilidade pode ser incorporado pelo Plano Municipal de Mobilidade no momento de sua execução ou revisão, sendo importante, no entanto, que o Plano Diretor incorpore diretrizes para sua formulação.

#### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

O sistema de mobilidade pode subsidiar cotidianamente a gestão municipal, propiciando maior articulação entre a política setorial e a política de desenvolvimento territorial e direcionando a elaboração de ações, políticas e investimentos setoriais, além de estabelecer bases para a construção de formas e ferramentas de monitoramento da dinâmica urbana.

#### **Inclusão das diretrizes e visão de futuro do sistema de mobilidade em políticas setoriais e de desenvolvimento territorial**

Discutir com equipes técnicas e profissionais da gestão municipal as informações obtidas com os levantamentos de reconhecimento do território e as leituras cruzadas que compõem o mapa de sistemas de estruturação territorial é fundamental para que estes possam conhecer seu potencial de utilização cotidiana. É uma forma de capacitação de servidores que nem sempre estiveram presentes na elaboração do Plano Diretor, visando incluir as diretrizes e a visão de futuro de cada

sistema no cotidiano administrativo municipal, por meio da priorização de políticas setoriais e de desenvolvimento territorial. É importante que as equipes técnicas e pessoas gestoras da política reconheçam no Plano Diretor os instrumentos que constituem sua atuação na gestão cotidiana. Com isso, o sistema de estruturação territorial pode ser usado estrategicamente para articular e direcionar ações, programas e recursos setoriais de forma territorializada. Como dito anteriormente, a utilização de sistemas de informação geográfica pode facilitar a integração entre os múltiplos aspectos territoriais, sociais e econômicos do município.

### **Monitoramento do desenvolvimento urbano a partir do sistema de mobilidade**

Para além de uma leitura técnica e de um conjunto de previsões e desejos, é interessante que o município avance para a **avaliação e monitoramento da dinâmica urbana**. Perguntas como se as obras e os investimentos contribuíram para a mobilidade urbana e em quais tipos de deslocamento, se mitigaram impactos ambientais e de mudanças climáticas, se houve melhoria da qualidade urbana e ambiental, se as articulações entre o sistema e outros instrumentos se efetivaram, se a quantidade de automóveis e motocicletas foi reduzida, ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor devem ser respondidas neste processo para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, inclusive o plano de investimentos prioritários. Criar e manter um banco de dados atualizado sobre a quantidade, o tipo e o financiamento dos sistemas de transporte é importante para orientar as ações técnicas e administrativas municipais, e sua divulgação pública e transparente contribui para o 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.

Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana/Ministério das Cidades, [Política Nacional de Mobilidade Urbana. Cartilha da Lei nº 12.587/12](#). (Brasília: Ministério das Cidades, 2017), disponível online.

Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana/Ministério das Cidades, [PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Mobilidade Urbana](#). (Brasília: Ministério das Cidades, 2015), disponível online.

## **SISTEMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

### **O QUE É?**

O sistema de **saneamento ambiental** organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre as principais redes e estruturas físicas relacionadas ao saneamento ambiental: características, alcance, demandas e déficits de atendimento. Trata do abastecimento de água, do manejo de esgotos sanitários, águas pluviais e resíduos sólidos e do controle ambiental do uso e da ocupação do solo. Possui enfoque na área urbana, devido à concentração populacional e às estruturas de saneamento, mas também abarca o território rural e suas especificidades.

O conceito de **SANEAMENTO AMBIENTAL** busca contemplar o saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), somado a aspectos relacionados à poluição do ar e sonora, entre outros. Embora tenha havido avanços do ponto de vista conceitual, ao longo do tempo, ocorre o enfraquecimento da noção de saneamento ambiental como medida fundamental de saúde pública e, em contrapartida, é fortalecida a noção do saneamento ambiental como uma componente da infraestrutura das cidades.

Parte das estruturas físicas relacionadas ao saneamento ambiental é “concentrada” em alguns trechos do território (por exemplo, mananciais, estações de tratamento de água e esgoto, manejo de resíduos sólidos, bacias de retenção pluvial), enquanto outras constituem redes de alimentação/atendimento, como as infraestruturas para abastecimento de água, esgotamento sanitário, micro/macrodrenagem e escoamento de águas pluviais, coleta de lixo etc. Mas é interessante que o sistema de saneamento ambiental também analise os serviços em si, incorporando informações sobre cada tipo de atendimento (público ou privado concessionado), avaliações de sua qualidade (quais áreas são atendidas e quais não são, qual é o grau de precariedade de saneamento etc.) e, se possível, cruzando com dados territoriais e de saúde (existência de áreas alagáveis ou insalubres, além de doenças relacionadas a questões de saneamento ambiental, entre outros).

O sistema de saneamento ambiental relaciona-se com o [Plano Municipal de Saneamento Básico](#) e com o [Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos](#). Nos municípios que já realizaram tais planos, suas informações e diretrizes podem ser subsídios importantes para organizar o sistema de saneamento ambiental. Nos que ainda não elaboraram os planos, a compilação de dados e propostas elaborada para o sistema de saneamento ambiental pode subsidiar sua futura elaboração.

O sistema de saneamento ambiental relaciona-se fortemente com o sistema de áreas verdes e, mais pontualmente, com o sistema de mobilidade, sendo que o nível de separação ou integração para elaborar o mapa do sistema de estruturação territorial deve ser definido por cada município. Por exemplo, redes e estruturas de drenagem incorporam cada vez mais alternativas de microdrenagem relacionadas às estruturas viárias, por meio da utilização de biovaletas, pavimentos permeáveis ou taxas de permeabilidade em áreas públicas como ruas e calçadas. Já os mananciais serão identificados no sistema de saneamento ambiental, mas podem e devem ter áreas verdes protegendo-os.

Ler o conteúdo sobre [Sistemas de Estruturação Territorial](#).

## PARA QUE SERVE?

Os objetivos do sistema de saneamento ambiental são:

- ▶ Avaliar, a partir de leituras cruzadas e territorializadas, a qualidade e a adequação da infraestrutura e dos equipamentos de saneamento ambiental em áreas urbanas e rurais.
- ▶ Incorporar dimensões de sustentabilidade econômica e socioambiental nas políticas de saneamento, por meio do planejamento voltado ao enfrentamento das mudanças climáticas relacionadas a eventos climáticos extremos (como enchentes ou secas) e de medidas de uso racional de recursos naturais, principalmente da água.
- ▶ Com a **universalização** do acesso ao saneamento como objetivo central, contribuir para a resiliência dos serviços, dos equipamentos e da infraestrutura de saneamento ambiental visando frente aos riscos colocados pelas mudanças climáticas em curso.
- ▶ Organizar plano de investimentos prioritários para o saneamento ambiental, articulando a visão de futuro do município a previsões orçamentárias, obras e equipamentos de impacto, assim como às propostas de uso e de ocupação do solo consolidadas no [Zoneamento](#) ou em outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.
- ▶ Mapear estruturas, redes e infraestruturas de saneamento ambiental existentes, articulando-as espacialmente às diretrizes do Plano Diretor, às demandas e ao déficit de atendimento no território municipal, a fim de subsidiar ações e políticas municipais e setoriais.

## Estratégias relacionadas

E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana.
E14	Promover o adensamento de áreas urbanas com infraestrutura.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E56	Controlar e mitigar impactos ambientais e urbanos decorrentes de grandes projetos, condicionando sua implementação ao atendimento das demandas social, ambiental, urbana e econômica identificadas.
E68	Garantir a segurança hídrica de forma articulada à produção rural sustentável, integrando a rede hídrica municipal às áreas verdes.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E70	Promover a urbanização de assentamentos precários, prevendo investimentos em infraestrutura de saneamento ambiental (abastecimento, esgotamento, drenagem e manejo de resíduos).
E71	Promover investimentos e parcerias intermunicipais para viabilizar infraestrutura visando melhor aproveitamento da terra urbana.
E72	Estruturar uma política de gestão de resíduos sólidos vinculada à política de desenvolvimento urbano e com articulação regional para construção e gestão de aterro sanitário, centrais de compostagem ou reciclagem e demais equipamentos que componham o sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
E73	Sanar ou mitigar situações de risco, alagamento e inundações.
E74	Articular planejamento de novas áreas de ocupação urbana à capacidade de drenagem existente e prevista no município.
E103	Estruturar uma política de gestão de resíduos líquidos vinculada a uma política de desenvolvimento de baixo carbono.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO

[dados, informações e análises]

Para a etapa preparatória para utilização do instrumento, é importante envolver equipes técnicas e/ou pessoas gestoras de secretarias e órgãos municipais relacionados ao tema, pois estas pessoas poderão contribuir no levantamento de dados, demandas e sua respectiva territorialização. No caso do sistema de saneamento ambiental, podem ser envolvidas, de acordo com a estrutura institucional de cada município, secretarias como as de Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, Infraestrutura, Obras, Desenvolvimento Urbano ou Planejamento, além de conselhos municipais correlatos.

- ▶ **Mapa de estruturas do sistema de saneamento ambiental:** deve conter demarcação e hierarquização de redes; equipamentos (como estações de tratamento, pontos de coleta e de triagem e reciclagem de materiais, aterros sanitários, piscinões); mananciais de abastecimento e rios urbanos; limpeza urbana e coleta de lixo comum; áreas sem cobertura/não atendidas por infraestruturas de saneamento ambiental constituem os elementos básicos a serem mapeados e são parte dos levantamentos sugeridos na Etapa 2 – Formulação das propostas.
- ▶ **Dados sobre demandas de saneamento ambiental:** com foco nas áreas identificadas como sem cobertura de um ou mais serviços/redes/equipamentos de saneamento ambiental, buscar dados para compreender a qualidade do saneamento ambiental. O IBGE (Censo, PNAD) é uma fonte importante de dados sobre saneamento básico por domicílios, geralmente em setores censitários.

Caso o município tenha organizado dados do sistema de saúde municipal, é possível estabelecer relações entre o território, a qualidade do saneamento ambiental e a incidência de determinadas doenças. Em visitas a campo é possível buscar este tipo de informação direto em unidades de saúde, por exemplo, além de consultas a agentes comunitários de saúde que atuam em territórios mais precários em relação ao saneamento ambiental. Áreas suscetíveis a alagamentos frequentes costumam ser facilmente identificadas pelos setores de obras e defesa civil, e podem ser objeto de propostas específicas de micro e macrodrenagem.

- ▶ **Dados sobre serviços de saneamento ambiental:** consultas diretas as equipes gestoras, empresas públicas e concessionárias (inclusive seus contratos) de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e reciclagem, entre outros, ajudam a entender onde e que tipo de atendimento/serviço está faltando.

É comum haver áreas de urbanização recente (novos loteamentos, regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários) sem atendimento dos serviços de saneamento ambiental e, muitas vezes, isso é reflexo de contratos que ignoram tais áreas ou de constantes expansões urbanas que desconsideram os custos de infraestrutura para o crescimento da ocupação horizontal. Para os assentamentos precários e as regularizações fundiárias, é importante incorporar tais serviços. O adensamento de áreas bem infraestruturadas e o controle da expansão urbana estão muito relacionados à qualidade e ao alcance do saneamento ambiental.

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

O sistema de saneamento ambiental não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor, mas recomenda-se que o Plano Diretor apresente:

- ▶ **Definição do sistema:** descrição dos elementos considerados, abordando suas funções e hierarquias, quando for o caso. Se o município optar por não utilizar o sistema de saneamento ambiental no Plano Diretor, este pode dar diretrizes para que seu conteúdo seja incorporado pelo Plano Municipal de Saneamento Básico e pelo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no momento de sua execução ou revisão. Neste caso, as informações seguintes do item Planejamento não serão consideradas.
- ▶ **Mapeamento do sistema:** de preferência na mesma cartografia em que forem apresentados os demais sistemas de estruturação territorial ou, pelo menos, os mais influentes no sistema de saneamento ambiental (geralmente sistema de áreas verdes).
- ▶ **Articulações entre sistema, zoneamento (e outros instrumentos relacionados ao Plano Diretor), planos e políticas setoriais municipais:** principal forma de atrelar o sistema aos objetivos da política de desenvolvimento territorial municipal, que, se bem articulados, organizarão facilmente um plano de investimentos prioritários.
- ▶ **Plano de investimentos prioritários:** ações do poder público (programas, políticas, obras etc.) descritas em formato de texto, quadro e/ou tabela, com indicação de prioridade (e prazo, se for o caso) e preferencialmente articuladas a: (1) demarcação em mapa do local (imóvel, bairro, região) de investimento; (2) previsão ou sugestão de recursos orçamentários; e (3) instrumentos previstos, caso seja necessário (como o direito de preempção para obter terreno visando construir um centro de coleta, triagem e reciclagem). Os recursos orçamentários municipais podem incluir, por exemplo, dotações de leis orçamentárias anuais ou plurianuais (LDO, LOA, PPA), orçamentos participativos e percentuais de fundos da política urbana (ver Leis orçamentárias municipais).

**Algumas articulações possíveis:** Para áreas com presença de assentamentos precários e identificadas como suscetíveis a alagamentos frequentes, ou seja, em situação de risco, será preciso articular melhorias habitacionais e de urbanização, inclusive de saneamento ambiental. A demarcação destes territórios como Zona Especial de Interesse Social favorece a utilização das ferramentas de regularização fundiária e a elaboração de planos ou projetos de urbanização que deverão incluir diversas frentes de melhoria da qualidade urbana e ambiental. Uma das principais medidas a serem previstas são as intervenções para qualificação da segurança na área, a fim de reduzir ou eliminar os riscos de alagamento aos quais estão sujeitos as pessoas moradoras, evitando removê-las. Estas medidas podem incluir obras como galerias, bacias de retenção de águas pluviais e intervenções para melhoria da microdrenagem do local ou das áreas de influência, por exemplo, aumentando a permeabilidade de áreas públicas como praças, ruas e calçadas.

Plano Diretor os instrumentos que constituem sua atuação na gestão cotidiana. Com isso, o sistema de estruturação territorial pode ser usado estrategicamente para articular e direcionar ações, programas e recursos setoriais de forma territorializada. Como dito anteriormente, a utilização de sistemas de informação geográfica pode facilitar a integração entre os múltiplos aspectos territoriais, sociais e econômicos do município.

### **Monitoramento do desenvolvimento urbano a partir do sistema de saneamento ambiental**

Para além de uma leitura técnica e de um conjunto de previsões e desejos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Perguntas como se as obras e os investimentos contribuíram para o alcance do saneamento ambiental e em quais locais, se houve melhoria da qualidade urbana e ambiental, se as articulações entre o sistema e outros instrumentos se efetivaram, se o número de domicílios atendidos aumentou, se as doenças relacionadas à ausência de saneamento foram reduzidas ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor devem ser respondidas neste processo para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, inclusive o plano de investimentos prioritários. Criar e manter um banco de dados atualizado sobre o saneamento ambiental (local e grau de atendimento, índices qualitativos) é importante para orientar as ações técnicas e administrativas municipais, e sua divulgação pública e transparente contribui para o controle social.

### **O que deve ser regulamentado no Plano Diretor**

Como foi dito, o sistema de saneamento ambiental não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, portanto, não exige aprovação de qualquer outra normativa. Vale lembrar que conteúdo similar ao do sistema pode ser incorporado pelo Plano de Saneamento Básico<sup>67</sup> no momento de sua execução ou revisão, sendo importante, no entanto, que o Plano Diretor incorpore diretrizes para sua formulação.

### **COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]**

O sistema de saneamento ambiental pode subsidiar cotidianamente a gestão municipal, propiciando maior articulação entre a política setorial e a política de desenvolvimento territorial e direcionando a elaboração de ações, políticas e investimentos setoriais, além de estabelecer bases para a construção de formas e ferramentas de monitoramento da dinâmica urbana.

### **Inclusão das diretrizes e visão de futuro do sistema de saneamento ambiental em políticas setoriais e de desenvolvimento territorial**

Discutir com equipes técnicas e profissionais da gestão municipal as informações obtidas com os levantamentos de reconhecimento do território e as leituras cruzadas que compõem o mapa de sistemas de estruturação territorial é fundamental para que estes possam conhecer seu potencial de utilização cotidiana. É uma forma de capacitação de servidores que nem sempre estiveram presentes na elaboração do Plano Diretor, visando incluir as diretrizes e visão de futuro de cada sistema no cotidiano administrativo municipal, por meio do desenvolvimento territorial e da priorização de políticas setoriais. É importante que as equipes técnicas e pessoas gestoras da política reconheçam no

67 Lei 11.445/2007, denominada Lei do Saneamento Básico, e do Decreto 7.217/2010, regulamentou a gestão do saneamento nos municípios brasileiros.

### **REFERÊNCIAS**

Ministério das Cidades e Organização Pan-Americana da Saúde, Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: experiências e recomendações (2.ed., Brasília: Ministério das Cidades, 2011), disponível online.

## SISTEMA DE ÁREAS VERDES

### O QUE É?

O sistema de áreas verdes organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre os diversos tipos de áreas verdes públicas ou privadas no território municipal, com relação a características, porte, grau de fragilidade, função ambiental e categorização. Trata de massas arbóreas e arborização urbana significativas, praças e parques, brejos e áreas alagáveis, áreas verdes de proteção ou preservação ambiental e permanente, e **paisagens culturais**. Pode abranger estruturas verdes tanto em área urbana quanto em área rural, e deve dar especial atenção às áreas de transição entre ambas.

**PAISAGENS CULTURAIS** são aquelas constituídas por elementos naturais e culturais, representativas de interações do homem com o meio natural e que possuem valores a serem protegidos.

Envolve as áreas verdes públicas e privadas que podem ter características mais urbanas (como massas arbóreas e arborização urbana significativas, praças, parques urbanos ou áreas destinadas como verdes devido a parcelamento, ainda que não estruturadas) ou menos urbanas, como áreas de proteção ambiental, de preservação permanente (inclusive dos rios), Unidades de Conservação, bosques; brejos e áreas alagáveis, ou áreas não urbanizadas e com alta declividade (não urbanizáveis). Principalmente no caso de áreas rurais – mas não apenas – pode haver estruturas verdes que ultrapassam os limites municipais, ou seja, que pressupõem articulações regionais de uso e de manejo.

Algumas áreas verdes englobam ou pertencem a elementos de outros sistemas, sendo que o nível de separação ou integração para elaborar o mapa do sistema de estruturação territorial deve ser definido por cada município. Por exemplo, centros comunitários, museus e quadras de esportes, entre outros equipamentos, frequentemente fazem parte de praças e parques urbanos, que por sua vez serão mapeados pelo sistema de áreas verdes, mas também podem estar contemplados no sistema de equipamentos públicos. Já os mananciais serão identificados no sistema de saneamento ambiental, mas podem e devem ter áreas verdes protegendo-os. Nas áreas urbanas, fundos de vale e cursos de água podem ser recuperados e reintegrados à paisagem. O importante é que haja coerência nas definições, sendo que as leituras devem ser sobrepostas e articuladas.

Ler o conteúdo sobre Sistemas de Estruturação Territorial.

### PARA QUE SERVE?

Os objetivos do sistema de áreas verdes são:

- ▶ Avaliar, a partir de leituras cruzadas e territorializadas, a existência, a utilização e a adequação das estruturas verdes em áreas urbanas e rurais.
- ▶ Promover a articulação entre as diversas áreas verdes do município, de forma a melhorar a qualidade de vida nas cidades e nas zonas rurais, trazendo diversos benefícios à sociedade (por exemplo, propiciar áreas qualificadas para lazer, educação ambiental e cultura), ao meio ambiente (como a integração ecossistêmica, a preservação de recursos naturais e a mitigação de danos ambientais) e à economia (por exemplo, reduzir custos oriundos da degradação ambiental, ou desenvolver o potencial econômico de uso em algumas áreas verdes, por meio do turismo sustentável, da pesquisa ou da produção de alimentos que contribua para a garantia da segurança alimentar local).
- ▶ Garantir a manutenção das áreas verdes e da qualidade do ar, proteger o patrimônio natural e cultural, e contribuir para a mitigação, adaptação e resiliência às mudanças climáticas em nível local e regional.
- ▶ Organizar plano de investimentos prioritários para áreas verdes, articulando a visão de futuro do município a previsões orçamentárias, obras e equipamentos de impacto, assim como às propostas de uso e de ocupação do solo consolidadas no Macrozoneamento, no Zoneamento ou em outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

#### Estratégias relacionadas

E09	Garantir ocupação urbana adequada em situações de risco e reserva de terras com infraestrutura para reassentamento.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário, mobilidade ativa e outros.
E25	Articular as áreas verdes públicas, garantindo o fortalecimento das áreas ambientais do município.
E27	Melhorar as condições de drenagem do município considerando o uso e a ocupação do solo.
E28	Incorporar agenda ambiental local (bioma) no planejamento do território.
E62	Promover a recuperação e a preservação das áreas ambientais degradadas.
E63	Incentivar a preservação por parte de pessoas proprietárias de áreas privadas com importância ambiental.

E64	Fortalecer o desenvolvimento econômico sustentável integrado às áreas de preservação e suas potencialidades.
E65	Viabilizar a aquisição de terrenos estratégicos para conversão em áreas verdes.
E66	Planejar e articular as áreas verdes municipais às áreas de relevância regional ou metropolitana.
E67	Promover a articulação e integração da rede hídrica às áreas verdes municipais, considerando a dimensão regional das áreas de preservação.
E68	Garantir a segurança hídrica de forma articulada à produção rural sustentável, integrando a rede hídrica municipal às áreas verdes.
E73	Sanar ou mitigar situações de risco, alagamento e inundações.
E79	Garantir terra para a produção agrícola familiar, agroecológica e sustentável.
E84	Planejar mitigação e controle de possíveis impactos da instalação do equipamento de mobilidade sobre o meio urbano ou seu entorno.
E105	Orientar e fomentar a transição energética no município com articulação regional e a adoção de medidas de eficiência energética em construções.

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.

- **Dados sobre demandas para as áreas verdes:** demandas populares específicas feitas ao poder público devem ser consideradas, mas também é interessante mapear bairros sem acesso a estruturas verdes, tais como praças, parques, territórios com cobertura vegetal e/ou permeabilidade insuficientes. Além disso, é importante checar se estão previstas ou sendo monitoradas medidas compensatórias ou mitigadoras de impactos ambientais que influenciarão o sistema de áreas verdes.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

Para a etapa preparatória para a utilização do instrumento, é importante envolver as equipes técnicas e/ou pessoas gestoras de secretarias e órgãos municipais relacionados ao tema, pois estas pessoas poderão contribuir no levantamento de dados, demandas e sua respectiva territorialização. No caso do sistema de áreas verdes, podem ser envolvidas, de acordo com a estrutura institucional de cada município, secretarias como as de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, Agricultura, Turismo, Esporte e Lazer, Obras, Desenvolvimento Urbano ou Planejamento, além de conselhos municipais correlatos.

- **Mapa de estruturas do sistema de áreas verdes:** estruturar e hierarquizar as áreas identificadas, a partir do grau de **fragilidade ambiental**, por exemplo, ou do tipo de uso, do nível de proteção ou de preservação necessários (inclusive a partir do grau de relevância cultural, paisagística e/ou histórica das áreas). As áreas frágeis e/ou previstas para recuperação ambiental (reflorestamento, por exemplo), assim como as que prestam serviços ecossistêmicos (por exemplo, pomares, corredores ecológicos, e áreas para proteção de mananciais ou para ações de **mitigação e adaptação à mudança do clima**) constituem os elementos básicos a serem mapeados e são parte dos levantamentos sugeridos na Etapa 2 – Formulação das propostas.

Identificar e analisar as áreas verdes – em terras urbanizadas ou não – pressupõem também olhar se há pessoas que vivem nelas. A sobreposição entre moradia e as áreas verdes pode surgir em diversos cenários, como nos locais onde residem povos e comunidades tradicionais em forte interação e dependência com o meio ambiente, ou em áreas de proteção ambiental que foram ocupadas pela população de baixa renda, entre outras possibilidades. Estas áreas, embora possam ser mapeadas no sistema de áreas verdes dependendo de seu papel no Sistema Ambiental Municipal, podem ser identificadas com um Zoneamento ou Zoneamento Especial que estabeleça objetivos e parâmetros mais específicos às suas características.

- **Planos e instrumentos relacionados ao sistema (em escalas diversas):** identificar se há planos em escalas diversas (municipal, metropolitana, regional, estadual, federal) que incidem sobre áreas verdes do território municipal para (1) subsidiar o sistema de áreas verdes e (2) dialogar com o Zoneamento.

O sistema de áreas verdes pode estar relacionado a diversos tipos de planos em escalas superiores à municipal, como planos de manejo, de meio ambiente, de preservação/APPs, ou de zoneamento ecológico-econômico. Tais planos devem ser considerados durante a definição de estratégias, ações e recursos para o sistema de áreas verdes municipal.

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

O sistema de áreas verdes não é um conteúdo obrigatório, mas recomenda-se que o Plano Diretor apresente:

- ▶ **Definição do sistema:** descrição dos elementos considerados, abordando suas funções e hierarquias, quando for o caso.
- ▶ **Mapeamento do sistema:** de preferência na mesma cartografia em que forem apresentados os demais sistemas de estruturação territorial ou, pelo menos, os mais influentes no sistema de áreas verdes (geralmente, sistema de saneamento ambiental).
- ▶ **Articulações entre sistema, zoneamento (e outros instrumentos relacionados ao Plano Diretor), planos e políticas setoriais municipais:** principal forma de atrelar o sistema aos objetivos da política de desenvolvimento territorial municipal, que, se bem articulados, organizarão facilmente um plano de investimentos prioritários.
- ▶ **Plano de investimentos prioritários:** ações do poder público (programas, políticas, obras etc.) descritas em formato de texto, quadro e/ou tabela, com indicação de prioridade (e prazo, se for o caso) e preferencialmente articuladas a: (1) demarcação em mapa do local (imóvel, bairro, região) de investimento; (2) previsão ou sugestão de recursos orçamentários; e (3) instrumentos previstos, caso seja necessário (como a previsão de EIV ou EIA/RIMA para exigência de medida compensatória de impacto gerado por um grande empreendimento). Os recursos orçamentários municipais podem incluir, por exemplo, dotações de leis orçamentárias anuais ou plurianuais (LDO, LOA, PPA), orçamentos participativos e percentuais de fundos da política urbana (ver [Leis orçamentárias municipais](#)).

**Algumas articulações possíveis:** Caso haja alguma propriedade privada ou pública em território urbano com áreas verdes significativas, o local pode ser demarcado por meio do Zoneamento como Zona de Interesse Ambiental (ou similar), indicando assim sua relevância para o município, e adicionalmente pode ser empregado o Pagamento por Serviços Ambientais prestados. A partir desta demonstração inicial de valorização ambiental do imóvel, a Transferência do Direito de Construir pode ser usada para que a área não seja edificada e os recursos gerados sejam utilizados em sua preservação e abertura à sociedade. Outra possibilidade é utilizar o Direito de Preempção a fim de que o município tente adquirir a área para imóveis privados e busque recursos para executar obras para transformar o imóvel em praça ou parque público. Sob orientação do plano de investimentos prioritários, estas diretrizes poderão ser incorporadas no momento da elaboração das Leis orçamentárias municipais subsequentes para garantir recursos financeiros, sem impedir a busca por outros recursos públicos (municipais, estaduais e federais) ou privados. Tais prioridades também incidirão na organização técnica e administrativa da Prefeitura para a elaboração de projetos específicos ou alocação de servidores, entre outros.

## O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

- ▶ Como foi dito, o sistema de áreas verdes não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, portanto, não exige aprovação de qualquer outra normativa. Vale lembrar que as áreas de proteção ambiental costumam ser abordadas a partir de zonas específicas no Zoneamento ou como Zonas Especiais. Por isso, o sistema de áreas verdes é um passo importante na caracterização destas áreas, bem como na definição de parâmetros e estratégias para as mesmas.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O sistema de áreas verdes pode subsidiar cotidianamente a gestão municipal, propiciando maior articulação entre a política setorial e a política de desenvolvimento territorial, direcionando a elaboração de ações, políticas e investimentos setoriais, além de estabelecer bases para a construção de formas e ferramentas de monitoramento da dinâmica urbana, rural e de preservação do meio ambiente.

## Inclusão das diretrizes e visão de futuro do sistema de áreas verdes em políticas setoriais e de desenvolvimento territorial

Discutir com equipes técnicas e profissionais da gestão municipal as informações obtidas com os levantamentos de reconhecimento do território e as leituras cruzadas que compõem o mapa de sistemas de estruturação territorial é fundamental para que estes possam conhecer seu potencial de utilização cotidiana. É uma forma de capacitação de servidores que nem sempre estiveram presentes na elaboração do Plano Diretor, visando incluir as diretrizes e a visão de futuro de cada sistema no cotidiano administrativo municipal, por meio do desenvolvimento territorial e da priorização de políticas setoriais. É importante que as equipes técnicas e pessoas gestoras da política reconheçam no Plano Diretor os instrumentos que constituem sua atuação na gestão cotidiana. Com isso, o sistema de estruturação territorial pode ser usado estratégicamente para articular e direcionar ações, programas e recursos setoriais de forma territorializada. Como dito anteriormente, a utilização de sistemas de informação geográfica pode facilitar a integração entre os múltiplos aspectos territoriais, sociais e econômicos do município.

## Monitoramento do desenvolvimento urbano a partir do sistema de áreas verdes

Para além de uma leitura técnica e de um conjunto de previsões e desejos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Perguntas como se os investimentos contribuíram para a biodiversidade local, para atividades de esporte e lazer ou para a preservação/recuperação de áreas ambientalmente frágeis, se houve melhoria da qualidade urbana e ambiental, se as arti-

culações entre o sistema e outros instrumentos se efetivaram devem ser respondidas neste processo para que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, inclusive o plano de investimentos prioritários. Criar e manter um banco de dados atualizado sobre as ações realizadas e os recursos investidos no sistema de áreas verdes – articulando-o aos sistemas de monitoramento e de fiscalização de medidas mitigadoras ou compensatórias de empreendimentos/atividades de impacto (ver tema Grandes projetos de impacto) – é importante para orientar as ações técnicas e administrativas municipais, e sua divulgação pública e transparente contribui para o controle social.

## SISTEMA DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

### O QUE É?

O sistema de equipamentos públicos organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre os equipamentos públicos no município: suas características, público a que se destina, objetivos, demandas, edificações, alcance e déficit de atendimento. Inclui equipamentos de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, cultura e administrativos, com enfoque na área urbana, que concentra a maior parte da demanda, mas não deve ignorar os equipamentos localizados em área rural e os em área urbana que atendem a populações residentes em área rural.

Muito articulado às políticas setoriais, envolve equipamentos públicos de saúde (como unidades básicas de saúde, hospitais, clínicas públicas); educação (como escolas, creches, universidades, cursos técnicos), assistência social (como Centros de Referência de Assistência Social, unidades de acolhimento, centros de referência para população de rua); esporte e lazer (como quadras, praças esportivas, campos, pistas de skate, ciclismo e afins, além de equipamentos esportivos para deficientes físicos); cultura (como museus, teatros, centros culturais, bibliotecas, videotecas); administrativos (como a própria Prefeitura, secretarias, centros comunitários de bairro, administrações regionais ou distritais, da previdência, entre outros). Além da localização destes equipamentos, é interessante que o sistema aborde o alcance dos serviços prestados e a demanda por vagas, buscando identificar as áreas bem servidas e as deficitárias.

O sistema de equipamentos públicos relaciona-se com diversos planos municipais ligados às políticas setoriais, mas, diferentemente dos planos setoriais indicados por outros sistemas, não são

essencialmente pautados pelo desenvolvimento territorial. Desta forma, o sistema é uma importante ferramenta de cruzamento de informações territorializadas de cada uma das políticas setoriais. Nos municípios em que já foram realizados tais planos, suas informações, as diretrizes e os equipamentos previstos são subsídios importantes para organizar o sistema de equipamentos. Nos que ainda não elaboraram os planos ou irão revisá-los, a compilação de dados e propostas elaborada para o sistema de equipamentos públicos pode subsidiar sua futura elaboração.

Muitos equipamentos públicos pertencem a diferentes sistemas, sendo que o nível de separação ou integração para elaborar o mapa do sistema de estruturação territorial deve ser definido por cada município. Por exemplo, centros comunitários, museus e quadras de esportes, entre outros, frequentemente fazem parte de praças e parques urbanos, que serão mapeados pelo sistema de áreas verdes. Já terminais de transporte público serão identificados no Sistema de mobilidade, mas podem ser entendidos como e até compartilhar espaço com outros equipamentos. Além dessas integrações sobre o tipo e a inserção dos equipamentos, também é preciso lembrar que as áreas mais bem equipadas ou então com equipamentos de grande porte constituem centralidades e relacionam-se a demandas de mobilidade, ou seja, estes três sistemas são muito articulados e podem ser realizados conjuntamente.

Ler o conteúdo sobre [Sistemas de Estruturação Territorial](#).

### PARA QUE SERVE?

Os objetivos do sistema de equipamentos públicos são:

- ▶ Identificar tanto a presença quanto e ausência de equipamentos públicos a partir de sua distribuição territorial (mapeamento), articulada às demandas levantadas no município, constituindo-se como uma ferramenta para análises qualitativas e quantitativas dos serviços públicos relacionadas ao uso e à ocupação do solo vigente e proposto.
- ▶ Construir uma visão de futuro a respeito do tema, por meio de propostas voltadas à redução de desigualdades socioespaciais criadas ou ampliadas pela falta de acesso universalizado a serviços públicos básicos.

- Organizar um plano de investimentos prioritários para equipamentos públicos, articulando a visão de futuro do município a previsões orçamentárias, obras e políticas setoriais, assim como às propostas de uso e de ocupação do solo consolidadas no Zoneamento ou em outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

#### Estratégias relacionadas

E11	Delimitar áreas aptas à ocupação para expansão urbana nas áreas de transição urbano-rural e garantir a recuperação da valorização da terra rural para urbana
E17	Constituir banco de terras públicas.
E23	Melhorar a qualidade do sistema de microacessibilidade, como calçadas, arborização, iluminação, viário, mobilidade ativa e outros.
E24	Prever melhor localização do equipamento, adequando o uso do solo e articulando a escolha da localização à dinâmica de mobilidade, de adensamento e de desenvolvimento urbano prevista.
E30	Criar novas centralidades ou áreas de desenvolvimento econômico de forma a equilibrar os usos no território.
E32	Reducir o tempo de deslocamento cotidiano entre moradia, emprego, equipamentos públicos, serviços básicos.
E59	Garantir implementação do equipamento de impacto de forma articulada à política de desenvolvimento urbano e ambiental do município.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E69	Controlar a expansão urbana considerando as áreas ambientalmente degradadas e a capacidade de infraestrutura instalada ou prevista.
E72	Estruturar uma política de gestão de resíduos sólidos vinculada à política de desenvolvimento urbano e com articulação regional para construção e gestão de aterro sanitário, centrais de compostagem ou reciclagem e demais equipamentos que componham o sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
E79	Garantir terra para a produção agrícolafamiliar, agroecológica e sustentável.
E80	Promover ampliação da rede de distribuição dos alimentos produzidos no município ou regionalmente
E82	Promover melhor aproveitamento da terra ocupada, realizar parcerias e integrar o planejamento e gestão de equipamentos públicos municipais.
E83	Viabilizar aquisição de imóveis para construir equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento urbano e social do município.
E86	Garantir a implementação de equipamentos turísticos culturais (atividades âncora) de forma articulada ao patrimônio cultural e desenvolvimento urbano.
E88	Estimular a diversificação de atividades turísticas complementares.

## COMO IMPLEMENTAR

### COMO SE PREPARAR PARA UTILIZAR O INSTRUMENTO [dados, informações e análises]

Para a etapa preparatória para utilização do instrumento, é importante envolver equipes técnicas e/ou pessoas gestoras de secretarias e órgãos municipais relacionados ao tema, pois estas pessoas poderão contribuir no levantamento de dados, demandas e sua respectiva territorialização. No caso do Sistema de Equipamentos Públicos, podem ser envolvidas, de acordo com a estrutura institucional de cada município, secretarias como as de Transportes, Mobilidade, Obras, Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Habitação, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Governo e Assistência Social, além de conselhos municipais correlatos.

- **Mapa de estruturas do sistema de equipamentos públicos:** as edificações e sua hierarquia, quando for o caso (por porte do equipamento), constituem os elementos básicos a serem mapeados e são parte dos levantamentos sugeridos na Etapa 2 – Formulação das propostas. Também pode ser interessante estimar no mapa o alcance ou o raio de atendimento principal dos equipamentos levantados, de forma a identificar áreas não atendidas por determinados serviços, além de articular aos sistemas de mobilidade e centralidades.
- **Dados sobre demandas de equipamentos públicos:** análises preliminares sobre a quantidade de vagas oferecidas pelos principais tipos de serviço, os déficits identificados e as características territoriais de cada um. Dados gerais sobre o perfil da população (idade, renda, raça, gênero) cruzados com informações sobre onde mora e onde utiliza o respectivo serviço público podem qualificar informações sobre melhorias necessárias para cada tipo de deslocamento e previsão de novos equipamentos. Estas informações colaboram tanto para identificar déficits no território (como bairros que necessitam melhoria no atendimento por serviços de assistência social, por exemplo) quanto para a projeção de demandas (áreas sendo ocupadas, novos loteamentos).

Mesmo que sejam identificados de forma preliminar, os números relativos à demanda por serviços públicos, oferta de vagas e capacidade de suporte de determinado equipamento podem sinalizar, pela necessidade de melhoria de equipamentos e serviços existentes, não necessariamente a previsão de novos equipamentos. Qualificar e ampliar estruturas existentes é uma alternativa tão relevante para o atendimento das necessidades futuras quanto a previsão de novas obras, além de poderem reduzir custos públicos.

- ▶ **Dados de acessibilidade:** avaliação das condições de acessibilidade nas edificações dos equipamentos públicos, inclusive suas calçadas, a fim de organizar intervenções prioritárias para adequação dos edifícios. Ao mapear os equipamentos é possível articulá-los a categorias simplificadas que auxiliem em avaliações preliminares (por exemplo, acessíveis, não acessíveis e parcialmente acessíveis).

### CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

O sistema de equipamentos públicos não é um conteúdo obrigatório, mas recomenda-se que o Plano Diretor apresente:

- ▶ **Definição do sistema:** descrição dos elementos considerados, abordando suas funções e hierarquias, quando for o caso.
- ▶ **Mapeamento do sistema:** de preferência na mesma cartografia em que forem apresentados os demais sistemas de estruturação territorial ou, pelo menos, os mais influentes no sistema de equipamentos públicos (geralmente sistemas de centralidades e de mobilidade).
- ▶ **Articulações entre sistema, Zoneamento (e outros instrumentos relacionados ao Plano Diretor), planos e políticas setoriais municipais:** principal forma de atrelar o sistema aos objetivos da política de desenvolvimento territorial municipal, que, se bem articulados, organizarão facilmente um plano de investimentos prioritários.
- ▶ **Plano de investimentos prioritários:** ações do poder público (programas, políticas, obras etc.) descritas em formato de texto, quadro e/ou tabela, com indicação de prioridade (e prazo, se for o caso) e preferencialmente articuladas a: (1) demarcação em mapa do local (imóvel, bairro, região) de investimento; (2) previsão ou sugestão de recursos orçamentários; para os instrumentos previstos, caso seja necessário (como o direito de preempção). Os recursos orçamentários municipais podem incluir, por exemplo, dotações de leis orçamentárias anuais ou plurianuais (LDO, LOA, PPA), orçamentos participativos e percentuais de fundos da política urbana (ver [Leis orçamentárias municipais](#)).

**Algumas articulações possíveis:** Em área urbana consolidada, porém pouco adensada, pode haver boa oferta de vagas para serviços disponibilizados por diversos equipamentos públicos. O Zoneamento pode indicar que esta área é passível de adensamento populacional, o que pode ser viabilizado, dentre outras ações, pela utilização do Consórcio Imobiliário para a produção de habitação de interesse social em terreno privado não utilizado, trazendo mais pessoas moradoras para o local. Além disso, seria possível melhorar a integração deste local dos equipamentos com outras regiões menos assistidas, para que outras(os) possam acessar tais vagas, por meio de, por exemplo, melhorias das condições de calçadas, implantação de ciclovias ou criação de novas linhas de transporte público. Além de incorporar diretrizes específicas aos planos setoriais pertinentes, podem ser buscados recursos financeiros públicos (municipais, estaduais e federais) ou privados sob orientação do plano de investimentos prioritários. Tais prioridades também incidirão na organização técnica e administrativa da Prefeitura para a elaboração de projetos específicos ou alocação de servidores, entre outros.

#### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Como foi dito, o sistema de equipamentos públicos não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, portanto, não exige aprovação de qualquer outra normativa.

### COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O sistema de equipamentos públicos pode subsidiar cotidianamente a gestão municipal, propiciando maior articulação entre a política setorial e a política de desenvolvimento territorial, direcionando a elaboração de ações, políticas e investimentos setoriais, além de estabelecer bases para a construção de formas e ferramentas de monitoramento da dinâmica urbana.

### Inclusão das diretrizes e visão de futuro do sistema de equipamentos públicos em políticas setoriais e de desenvolvimento territorial

Discutir com equipes técnicas e profissionais da gestão municipal as informações obtidas com os levantamentos de reconhecimento do território e as leituras cruzadas que compõem o mapa de Sistemas de Estruturação Territorial é fundamental para que estes possam conhecer seu potencial de utilização cotidiana. É uma forma de capacitação de servidores que nem sempre estiveram presentes na elaboração do Plano Diretor, visando incluir as diretrizes e visão de futuro de cada sistema no cotidiano administrativo municipal, por meio do desenvolvimento territorial e da priorização de políticas setoriais. É importante que as equipes técnicas e pessoas gestoras da política reconheçam no Plano Diretor os instrumentos que constituem sua atuação na gestão cotidiana. Com isso, o sistema de estruturação territorial pode ser usa-

do estrategicamente para articular e direcionar ações, programas e recursos setoriais de forma territorializada. Como dito anteriormente, a utilização de sistemas de informação geográfica pode facilitar a integração entre os múltiplos aspectos territoriais, sociais e econômicos do município.

### **Monitoramento do desenvolvimento urbano a partir do sistema de equipamentos públicos**

Para além de uma leitura técnica e de um conjunto de previsões e desejos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Perguntas como se as obras e os investimentos contribuíram para a **universalização** do acesso aos serviços públicos e em quais áreas, se houve melhoria da qualidade urbana e ambiental, se as articulações entre o sistema e outros instrumentos se efetivaram, se déficits específicos foram reduzidos ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor devem ser respondidas neste processo, a fim de que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, inclusive o plano de investimentos prioritários. Criar e manter um banco de dados atualizado sobre a quantidade, o tipo e o financiamento das obras de equipamentos públicos é importante para orientar as ações técnicas e administrativas municipais, e sua divulgação pública e transparente contribui para o controle social.

## **SISTEMA DE CENTRALIDADES**

### **O QUE É?**

O sistema de centralidades organiza, mapeia e propõe informações integradas sobre áreas de atração cotidiana de pessoas pela concentração de determinados usos e/ou pela oferta de empregos, no sentido de tipo, porte e quantificação de estabelecimentos ou empreendimentos, tamanho da área/bairro/região, quantificação de empregos (formais ou informais), raio ou área de influência da centralidade. Inclui áreas de concentração de empregos formais e informais; áreas de concentração de usos comerciais e de serviços; grandes equipamentos coletivos privados e/ou empreendimentos com impacto de vizinhança (universidades, hospitais, centros comerciais, estádios); e distritos e ocupações de características urbanas em área rural.

O Sistema de Centralidade pode ser compreendido como um aglomerador de características e elementos de outros sistemas, prin-

cipalmente o de mobilidade urbana e de equipamentos públicos, sendo que o nível de separação ou integração para elaborar o mapa do sistema de estruturação territorial deve ser definido por cada município. Por tratar de áreas que costumam concentrar equipamentos públicos, este sistema está relacionado a diversas políticas setoriais e, como necessita de boas condições de acesso da população, a planos de mobilidade. Por abordar distritos rurais, relaciona-se ainda a planos de desenvolvimento rural sustentável. Os centros históricos urbanos são frequentemente áreas que concentram empregos, turismo e equipamentos culturais, articulando as centralidades a planos de preservação do patrimônio e de desenvolvimento econômico. Estes são apenas alguns exemplos, pois as formas de articulação são múltiplas e o sistema de centralidades pode subsidiar a elaboração de diversos outros instrumentos, planos e ações.

Ler o conteúdo sobre [Sistemas de Estruturação Territorial](#).

### **PARA QUE SERVE?**

Os objetivos do sistema de centralidades são:

- ▶ Identificar e caracterizar áreas que concentram oportunidades, mapeando-as e articulando-as a outras demandas levantadas no município, constituindo-se numa ferramenta para análises qualitativas das ofertas de emprego e serviços relacionadas ao uso e à ocupação do solo vigente e proposto.
- ▶ Construir uma visão de futuro a respeito do tema por meio de propostas voltadas ao incentivo do **uso misto**, buscando reduzir desigualdades socioespaciais criadas ou ampliadas pela dificuldade de universalizar o acesso a serviços públicos básicos, bem como a emprego e renda. Isto pode acontecer com o sistema de centralidades embasando propostas voltadas ao incentivo de usos não-residenciais em áreas predominantemente residenciais (criação de centralidades) e/ou por meio de propostas voltadas à moradia nas centralidades identificadas, geralmente áreas bem **infraestruturadas**.
- ▶ Organizar plano de investimentos prioritários a partir das centralidades, não necessariamente restritos a seus limites territoriais, de forma a articular a visão de futuro do município a previsões orçamentárias, a obras e políticas setoriais, assim como às propostas de uso e de ocupação do solo consolidadas no **Zoneamento** ou em outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

## Estratégias relacionadas

E22	Promover o uso misto de forma a garantir áreas com equilíbrio entre oferta e emprego e moradia, além de maior qualidade e segurança no espaço urbano.
E24	Prever melhor localização do equipamento, adequando o uso do solo e articulando a escolha da localização à dinâmica de mobilidade, de adensamento e de desenvolvimento urbano prevista
E26	Promover a transformação e/ou ocupação de áreas urbanas degradadas e/ou subutilizadas.
E30	Criar novas centralidades ou áreas de desenvolvimento econômico de forma a equilibrar os usos no território.
E32	Reducir o tempo de deslocamento cotidiano entre moradia, emprego, equipamentos públicos, serviços básicos.
E34	Garantir a presença de usos compatíveis com a preservação e dinamização das áreas centrais ou históricas.
E37	Adequar parâmetros de incomodidade para garantir a compatibilidade entre usos residenciais e não residenciais.
E44	Dinamizar ou criar centralidades de bairro de forma articulada ao desenvolvimento econômico e urbano local, fortalecendo comércios e usos populares existentes e promovendo melhor aproveitamento do solo.
E49	Viabilizar a instalação formal de atividades econômicas com potencial de gerar empregos para população local.
E50	Viabilizar investimentos em infraestrutura para que a região possa acolher novas empresas.
E60	Fomentar a requalificação urbana de maneira coerente com a política de desenvolvimento urbano.
E76	Viabilizar condições para a ampliação da mobilidade ativa e do transporte não motorizado
E86	Garantir a implementação de equipamentos turísticos culturais (atividades âncora) de forma articulada ao patrimônio cultural e desenvolvimento urbano.
E90	Garantir qualidade na implementação e utilização de equipamentos e atividades relacionadas ao turismo de negócios e de eventos de forma integrada ao desenvolvimento urbano.

## COMO IMPLEMENTAR

### INFORMAÇÃO [como se preparar para utilizar o instrumento]

Para a etapa preparatória para a utilização do instrumento, é importante envolver equipes técnicas e/ou pessoas gestoras de secretarias e órgãos municipais relacionados ao tema, pois estas pessoas podem contribuir no levantamento de dados, demandas e sua respectiva territorialização. No caso do sistema de centralidades, por aglutinar diversos usos e atividades, boa parte das secretarias municipais pode ser envolvida, de acordo com a estrutura institucional de cada município; porém sugere-se aproveitar também as informações providas pelas secretarias contatadas no processo de mapeamento dos outros Sistemas de Estruturação Territorial e focar nos setores ligados a desenvolvimento econômico urbano e rural. Seriam secretarias como Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Habitação, Governo, Indústria, Comércio, Turismo, Patrimônio ou Desenvolvimento Rural, além de conselhos municipais correlatos.

► **Dados básicos para mapear estruturas do sistema de centralidades:** identificar edificações ou empreendimentos de significativos porte e atração de público (como centros comerciais, estádios, hospitais e universidades públicos e privados), inclusive grandes empreendimentos sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança ou Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Ver o mapa de uso do solo existente para identificar áreas com maior presença de usos não residenciais (por exemplo, comércio e serviços), buscando categorizar e/ou hierarquizar tais áreas para então delinear trechos do território (perímetros aproximados) que concentram tais usos. No perímetro rural, mapear e, se possível, relacionar com mapa de uso do solo dos distritos ou outros aglomerados de características urbanas. Estes são os elementos básicos a serem mapeados e são parte dos levantamentos sugeridos na Etapa 2 – Formulação das propostas. Também pode ser interessante estimar no mapa o alcance ou o raio de atendimento principal das centralidades levantadas, de forma a identificar áreas não atendidas por determinados serviços, além de articular aos sistemas de mobilidade e equipamentos públicos.

► **Dados sobre áreas com reduzida oferta de empregos:** ver no mapa de uso do solo existente quais são as áreas com predomínio de usos residenciais e pouca oferta de empregos. Dados gerais sobre o perfil da população residente (idade, renda, raça, gênero) podem direcionar a previsão de ações e de investimentos para incentivo do **uso misto** nestas áreas, de acordo com a necessidade de seus habitantes.

## CONTEÚDO BÁSICO A SER REGULAMENTADO [no Plano Diretor ou em Leis Específicas]

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

O sistema de centralidades não é um conteúdo obrigatório, mas recomenda-se que o Plano Diretor apresente:

- ▶ **Definição do sistema:** descrição dos elementos considerados, abordando suas funções e hierarquias, quando for o caso.
- ▶ **Mapeamento do sistema:** de preferência na mesma cartografia em que forem apresentados os demais Sistemas de Estruturação Territorial ou, pelo menos, os mais influentes no sistema de centralidades (geralmente, sistemas de equipamentos públicos e de mobilidade). De forma preliminar ou simplificada, os trechos urbanos identificados como centralidades não precisam ter perímetros exatos, podendo ser delineados de forma aproximada ou mesmo indicados a partir de pontos ou eixos considerados como centralidades principais, secundárias etc.
- ▶ **Articulações entre sistema, Zoneamento (e outros instrumentos relacionados ao Plano Diretor), planos e políticas setoriais municipais:** principal forma de atrelar o sistema aos objetivos da política de desenvolvimento territorial municipal, que, se bem articulados, organizarão facilmente um plano de investimentos prioritários.
- ▶ **Plano de investimentos prioritários:** ações do poder público (programas, políticas, obras etc.) descritas em formato de texto, quadro e/ou tabela, com indicação de prioridade (e prazo, se for o caso) e preferencialmente articuladas a: (1) demarcação em mapa do local (imóvel, bairro, região) de investimento; (2) previsão ou sugestão de recursos orçamentários; e (3) instrumentos previstos, caso seja necessário (como exigência de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança e pedido de contrapartida voltada à melhoria da estrutura de mobilidade para acesso ao local). Os recursos orçamentários municipais podem incluir, por exemplo, dotações de leis orçamentárias anuais ou plurianuais (LDO, LOA, PPA), orçamentos participativos e percentuais de fundos da política urbana (ver Leis orçamentárias municipais).

**Algumas articulações possíveis:** Em uma área urbana central, com presença simultânea de edificações de interesse histórico para preservação e de vários estabelecimentos de comércio e serviços, mas com baixa densidade, podem ser aplicados o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios para que alguns terrenos subutilizados sejam aproveitados para produção de moradia. Ao mesmo tempo, a aplicação da Transferência do Direito de Construir pelas pessoas proprietárias de imóveis de interesse histórico pode gerar recursos para a manutenção de suas edificações, a partir de plano de preservação elaborado pelo poder público ou pelos interessados privados, com anuência da Prefeitura. Com mais pessoas residindo na área, será importante priorizar investimentos de micromobilidade, como a adequação de calçadas e ciclovias, que podem ter recursos obtidos em financiamentos públicos (municipais, estaduais e federais) ou privados sob orientação do plano de investimentos prioritários. Tais prioridades também incidirão na organização técnica e administrativa da Prefeitura para a elaboração de projetos específicos ou alocação de servidores, entre outros.

### O que deve ser regulamentado no Plano Diretor

Como foi dito, o sistema de centralidades não é conteúdo obrigatório do Plano Diretor e, portanto, não exige aprovação de qualquer outra normativa.

## COMO FUNCIONA NO DIA-A-DIA [quais os passos da implementação]

O sistema de centralidades pode subsidiar cotidianamente a gestão municipal, propiciando maior articulação entre a política setorial e a política de desenvolvimento territorial, direcionando a elaboração de ações, políticas e investimentos setoriais, além de estabelecer bases para a construção de formas e ferramentas de monitoramento da dinâmica urbana e rural.

## Inclusão das diretrizes e visão de futuro do sistema de centralidades em políticas setoriais e de desenvolvimento territorial

Discutir com as equipes técnicas e profissionais da gestão municipal as informações obtidas com os levantamentos de reconhecimento do território e as leituras cruzadas que compõem o mapa de Sistemas de Estruturação Territorial é fundamental para que estes possam conhecer

seu potencial de utilização cotidiana. É uma forma de capacitação de servidores que nem sempre estiveram presentes na elaboração do Plano Diretor, visando incluir as diretrizes e visão de futuro de cada sistema no cotidiano administrativo municipal, por meio do desenvolvimento e da priorização de políticas setoriais. É importante que as equipes técnicas e pessoas gestoras da política reconheçam no Plano Diretor os instrumentos que constituem sua atuação na gestão cotidiana. Com isso, o sistema de estruturação territorial pode ser usado estrategicamente para articular e direcionar ações, programas e recursos setoriais de forma territorializada. Como dito anteriormente, a utilização de sistemas de informação geográfica pode facilitar a integração entre os múltiplos aspectos territoriais, sociais e econômicos do município.

### **Monitoramento do desenvolvimento urbano a partir do sistema de centralidades**

Para além de uma leitura técnica e de um conjunto de previsões e desejos, é interessante que o município avance para a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana. Perguntas como se as obras e os investimentos contribuíram para uma distribuição mais equitativa de oportunidades e o acesso a emprego e renda (ou estudo, serviços etc.), se houve melhoria da qualidade urbana e ambiental, se as articulações entre o sistema e outros instrumentos se efetivaram, se centros históricos conseguiram promover a preservação e o desenvolvimento econômico simultaneamente ou outros objetivos apontados para o instrumento no âmbito do Plano Diretor devem ser respondidas neste processo, a fim de que a utilização do instrumento seja aperfeiçoada ou corrigida, inclusive o plano de investimentos prioritários.

