

CAPÍTULO I

O ESTATUTO DA CIDADE E A COMPATIBILIDADE DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DE PLANOS DIRETORES DE CIDADES DA REGIÃO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/dirhum07>

Marina Barbosa Grando
João Telmo de Oliveira Filho

VOLTAR AO SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho está em verificar a convergência entre as disposições previstas no Estatuto da Cidade e as legislações municipais que ordenam o uso e ocupação do solo, em municípios da região norte do estado do Rio Grande do Sul.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, editado em 2001, estabelecem a obrigatoriedade da edição de lei de Plano Diretor nos municípios. Para este trabalho foram selecionadas nesta pesquisa alguns municípios da região norte do estado do Rio Grande do Sul, como populações distintas. Por possuírem mais de vinte mil habitantes, foram pesquisados os municípios de Passo Fundo, Sarandi, Tapejara, Erechim e Marau. Por possuírem em seus territórios empreendimentos de significativo impacto ambiental (barragens e reservatórios de água e áreas de proteção ambiental), os municípios de Entre Rios do Sul e Mato Castelhano também foram escolhidos. Por fim, foram estudados municípios que não possuem características que tornem o Plano Diretor obrigatório, para verificar a necessidade de planos, mesmo paralelos às exigências legais, sendo então selecionados os municípios de Ronda Alta, Três Palmeiras e Ibiaçã.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE: UMA NOVA ORDEM URBANÍSTICA

Nas discussões na Assembleia Nacional Constituinte e posterior promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, amplia-se o debate acerca do direito à cidade e da democratização do planejamento urbano. A abordagem da Constituição Federal na questão das cidades, com a inserção do capítulo da política urbana (artigos 182 e 183 da CF/1988), fomentou ainda mais a discussão acerca de um ideário de políticas urbanas democráticas e inclusivas, o que culminou na edição da lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é a lei geral de direito urbanístico e de planejamento urbano que propõe a aplicação de temas e instrumentos para a renovação das estratégias de gestão das cidades, incluindo a participação direta dos cidadãos no processo decisório, a definição das formas de uso e ocupação de solo visando cidades mais sustentáveis e a busca por alternativas que permitam a regularização fundiária e o acesso a terra. Também define diretrizes gerais para o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (lei 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único).

Paralelo a este cenário, no Estado do Rio Grande do Sul, trabalhando na vanguarda em relação ao ente federal, instituiu a Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (lei 10.116/1994), que trata do uso e do parcelamento de solo urbano, tendo por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades e núcleos urbanos em geral.

O PLANO DIRETOR MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

Dentre os instrumentos previstos e regulados no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor municipal é considerado o *instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana* (lei 10.257/2001, art. 39). O plano diretor, a partir do Estatuto da Cidade, é orientado pela preocupação em aproximar o planejamento urbano técnico e burocrático da realidade social, econômica, territorial e ambiental e com participação popular.

O plano deve estar integrado com as legislações ambientais, código de edificações, planos econômicos e fiscais do município. O plano diretor municipal, nos termos do Estatuto da Cidade, tem a finalidade de assegurar o atendimento à qualidade de vida dos habitantes, à justiça social e o desenvolvimento econômico.

O plano diretor deve contemplar o território do município como um todo, devendo conter, conforme consta no artigo 40 da lei n. 10.257/2001, pelo menos, as diretrizes para a utilização compulsória, para o direito de preemp-

ção, para a outorga onerosa do direito de construir, para as operações consorciadas e para a transferência do direito de construir, além de um sistema para acompanhamento e controle que discipline o parcelamento, uso e da ocupação do solo. No quadro 1 são definidos os principais recursos utilizados para ao ordenamento urbano previsto no Estatuto da Cidade:

Quadro 1 – Definição dos principais instrumentos para o ordenamento urbano previstos no Estatuto da Cidade.

| FERRAMENTA | DEFINIÇÃO |
|--|---|
| Disciplina do uso do solo | Zoneamentos urbanos, índices, diretrizes construtivas e classificação das atividades. |
| Utilização e edificação compulsória, IPTU progressivo e desapropriação | O poder público municipal pode determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano subutilizado. Não havendo o cumprimento por parte privada, o município pode aplicar a majoração do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU Progressivo), durante cinco anos consecutivos. Não havendo o cumprimento da utilização compulsória e passando os cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, o município poderá desapropriar o imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública. |
| Usucapião especial de imóvel urbano | Atendendo os requisitos legais, é possibilitado que uma pessoa receba o domínio de uma propriedade quando ocupar, por pelo menos 5 anos ininterruptos e sem oposição, para fins residenciais. |
| Direito de preempção | Preferência do poder público municipal possui para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares |
| Outorga onerosa do direito de construir | Locais definidos pelo plano diretor onde será permitida, mediante contrapartida, a construção além da metragem resultante da aplicação do coeficiente de aproveitamento básico definido. |
| Operações consorciadas | Intervenções realizadas entre o poder público e entes privados, com o objetivo de melhoramento urbano. |
| Transferência do direito de construir | Possibilidade de se exercer em outro local o direito de construir, quando recair interesse público sobre o imóvel. |
| Estudo de impacto de Vizinhança | Estudo para empreendimentos com reconhecido impacto, para que o poder público autorize suas construções ou funcionamento, deverão ter seus efeitos positivos e negativos analisados. |

Fonte: Autores.

Conforme o artigo 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e para os que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e áreas de interesse turístico, que possuem áreas atingidas por empreendimentos de significativo impacto ambiental ou áreas suscetíveis à ocorrência de processos geológicos ou hidrológicos. O prazo para os municípios enquadrados nas disposições acima era outubro de 2008, sob pena de responsabilização dos prefeitos municipais (lei 10.257/2001, Art. 52). Em intervalos de 10 anos, a lei municipal que regula este instrumento deve ser revisada, portanto, muitos dos planos aprovados em 2008 iniciaram seu processo de revisão em 2018.

O processo de elaboração, revisão e gestão dos planos diretores deve ser participativo. Conforme o artigo 40 § 4º no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Entende-se válido o processo de elaboração e revisão dos planos diretores quanto houver participação da população em audiências públicas setoriais e em todas as regiões da cidade.

UMA ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES EM CIDADES DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Em atenção às definições que estipulam obrigatoriedade da edição de lei de Plano Diretor nos municípios, foram selecionadas nesta pesquisa alguns municípios da região norte do estado do Rio Grande de Sul.

Por possuírem mais de vinte mil habitantes, os municípios de Passo Fundo, Sarandi, Tapejara, Erechim e Marau foram selecionados. De forma análoga, por possuírem em seus territórios empreendimentos de significativo impacto ambiental (barragens e reservatórios de água e áreas de proteção ambiental), os municípios de Entre Rios do Sul e Mato Castelhano também foram

escolhidos. Por fim, foram estudados municípios que não possuem características que tornem o Plano Diretor obrigatório, para verificar a necessidade de planos, mesmo paralelos às exigências legais, sendo então selecionados os municípios de Ronda Alta, Três Palmeiras e Ibiãça.

O trabalho de pesquisa se iniciou com a pesquisa das legislações vigentes pertinentes ao tema, mais precisamente, das leis de ocupação do solo, leis de parcelamento do solo e código de edificações, a fim de verificar o tratamento que o município confere ao tema, o que resultou na tabela 1.

Tabela 1 – Legislações dos municípios estudados

| MUNICÍPIO | PLANO DIRETOR OU LEI DE DIRETRIZES URBANAS VIGENTE | PLANO DIRETOR OU LEI DE DIRETRIZES URBANAS ANTEI-RORES | CÓDIGO DE OBRAS VIGENTE | PARCELA-MENTO DE SOLO VIGENTE |
|--------------------------|--|--|---------------------------|-----------------------------------|
| Passo Fundo | LC 170/2006 * | LM 744/1957 LM 2133/1984 | LC 399/2016 | LC 230/2009 |
| Sarandi | LM 3420/2005 * | - | Lei de Diretrizes Urbanas | LM 2825/1997 |
| Ronda Alta | Lei 1330/2005 | - | LM 613/1992 | LM 1904/2017 |
| Três Palmeiras | LM 1185/2008 | - | LM 1023/2006 | LM 1022/2006 |
| Tapejara | Lei 200/1961* | - | LM 3307/2010 | Compõe o Plano Direto |
| Erechim | LC 10/2019 | 1733/1981 - 2401/1992 2595/1994 - 6256/2016 | LC 12/2019 | LC 11/2019 |
| Marau | Lei 2967/2000 * | Lei 1212/1987 | LM 3322/2002 | LM 1213/1987 |
| Ibiãça | Lei 808/2005 | - | LM 26/1997 | Lei de Diretrizes Urbanas e ReUrb |
| Entre Rios do Sul | LC 04/2009 | - | LC 06/2009 | LC 05/2009 |
| Mato Castelhana | LC 15/2008 | - | Lei de Diretrizes Urbanas | LC 03/1995 |

Legenda: “*” Plano Diretor em processo de revisão

Fonte: Autores, a partir de informações disponibilizadas nos sites das prefeituras dos municípios.

Pode-se verificar que todos os municípios possuem legislações que orientam o uso e o parcelamento de solo, assim como as normativas para as edificações, mesmo que em alguns casos sejam legislações antigas, como é o caso do Plano Diretor de Tapejara. Isso vem de encontro com a demanda legal contida na lei estadual n. 10.116/1994 que também prevê a exigência de que municípios que contenham mais de vinte mil habitantes tenham plano diretor, mas possibilita que os demais municípios devam editar, ao menos, as diretrizes para ocupação territorial.

Por serem os municípios com maiores populações, Passo Fundo, Erechim e Marau já possuem mais de um plano diretor em sua história.

A maior parte das leis relacionadas possuem entre 15 e 20 anos e apenas o município de Erechim tem atualizado seu conjunto de legislação – em vigor desde 2019. Percebe-se que as legislações convergem com os prazos impostos nas leis estadual e federal para a edição de legislações municipais pertinentes ao tema.

Salienta-se o fato de que em Passo Fundo, Sarandi, Tapejara e Marau estão ocorrendo os processos de revisão dos seus planos diretores.

Após relacionar as legislações vigentes, selecionou-se aquelas que tratassem do ordenamento urbano (plano diretor ou, na ausência deste, Lei de Diretrizes Urbanas), como forma de verificar a abordagem feita pelo município perante os instrumentos elencados no quadro 1, tendo como resultado, as informações dispostas na tabela 2.

Tabela 2 – Análise da legislação urbana dos municípios.

| Município | Disciplina do uso do solo | Utilização compulsória IPTU progressivo | Usufruição especial | Direito de preempção | Ou-torga onerosa | Operação consorciada | TDC | EIV |
|--|---------------------------|---|---------------------|----------------------|------------------|----------------------|-----|-----|
| Passo Fundo – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado | X | X | O | X | X | X | X | X |

Continua...

Continuação.

| Município | Disciplina do uso do solo | Utilização compulsória IPTU progressivo | Usucapão especial | Direito de preempção | Ou-torga onerosa | Operação consorciada | TDC | EIV |
|---|---------------------------|---|-------------------|----------------------|------------------|----------------------|-----|-----|
| Sarandi – Lei de Diretrizes Urbanas | O | - | - | - | - | - | - | - |
| Ronda Alta – Lei de Diretrizes Urbanas | O | O | O | O | O | O | O | - |
| Três Palmeiras – Lei de Diretrizes Urbanas | O | O | O | O | O | O | O | - |
| Tapejara – Plano Diretor | X | O | - | - | - | X | - | - |
| Erechim – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável | X | O | - | X | X | X | O | O |
| Marau – Plano Diretor | X | - | - | - | - | - | - | X |
| Ibiaçã – Lei de Diretrizes Urbanas | X | - | - | - | - | - | - | - |
| Entre Rios do Sul – Plano Diretor | X | X | X | X | O | X | O | X |
| Mato Castelhano – Lei de Diretrizes Urbanas | X | - | - | - | - | - | - | - |

Legenda: “X” = Atende integralmente; “O” = atende parcialmente; “-” = não atende

Fonte: Autores, a partir de informações disponibilizadas nos sites das prefeituras dos municípios.

Em Passo Fundo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é a principal ferramenta para o ordenamento municipal, estando fundamentado para o desenvolvimento municipal, aliado à redução das desigualdades no acesso à terra, moradia e infraestrutura, na participação popular sobre as políticas públicas e na autonomia municipal. Destaca-se a observância dada pelo plano diretor às ferramentas do Estatuto da Cidade, ao contemplar todos os mecanismos dispostos na lei federal. Levando em conta a importância que o município tem no âmbito regional, assim como as atividades econômicas que se desenvolvem na cidade, ter um planejamento urbano definido e convergente com a legislação superior é fundamental.

O documento do município de Sarandi trata das funções sociais da cidade como o direito à moradia, infraestrutura e equipamentos públicos. Porém, de maneira conceitual e ampla, sem definir a forma específica da aplicação daqueles conceitos, nem mesmo citando a previsão legal para a implantação daquelas ferramentas, até por isso é tratado como diretrizes urbanas, e não como um plano diretor.

A legislação de Ronda Alta e de Três Palmeiras, de maneira conceitual, cita o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, visando o bem-estar dos habitantes. Existe a previsão legal para a implementação dos instrumentos avaliados; a lei em questão, porém, não os aborda. Por isso, classificaram-se como “atendimento parcial”. São determinados prazos para a elaboração de lei complementar à Lei de Diretrizes Urbanas, o que possivelmente viria a ser o plano diretor desses municípios. Porém, não foram encontradas estas leis complementares, mesmo findado o prazo estabelecido.

O Plano Diretor de Tapejara tem por objetivo ordenar o desenvolvimento urbanístico da cidade. É uma legislação que trata de situar os zoneamentos municipais e das formas de parcelamento de solo. Por ser uma legislação antiga, mesmo que a redação da lei tenha sido alterada várias vezes ao longo das décadas, não trata da maior parte dos mecanismos avaliados e, merecidamente, vem sendo revisada.

Em Erechim, tem-se o conjunto de legislações que dizem respeito ao ordenamento urbano recentemente revisadas, datadas de 2019. O Plano

Diretor de Erechim foi sancionado com base nas legislações estadual e federal, tendo por objetivo ordenar as funções sociais da cidade, sendo através do desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, com vistas a obter a estruturação da gestão urbana, a melhoria na qualidade de vida e o bem-estar da comunidade. Ressalta-se a constante citação da “preservação ambiental” no município. Quanto ao atendimento das ferramentas descritas no Estatuto da Cidade, classificaram-se como “parcialmente atendidas” aquelas que são abordadas em outras legislações municipais.

O Plano Diretor de Marau estabelece as zonas urbanas, regula o uso do solo e estabelece o plano viário, com o objetivo de regular seu desenvolvimento. Por ter sido criado anteriormente ao Estatuto da Cidade, não apresenta abordagem para aquelas ferramentas. Pode-se dizer que este Plano Diretor destinou um tratamento ao assunto semelhante ao de Tapejara.

A Lei de Diretrizes Urbanas de Ibiçá contém diretrizes que objetivam orientar o processo de transformação urbana, estabelecendo normas para organização e ocupação do solo, na forma de padrões construtivos, zoneamento de usos e sistema viário. De forma análoga a Sarandi, sua redação está focada na disciplina do uso do solo, não chegando a prever a implantação dos meios de ordenamento do desenvolvimento urbano estudados.

O Plano Diretor de Entre Rios do Sul visa promover o desenvolvimento integrado das áreas urbanas e rurais, a fim de garantir a qualidade de vida de seus ocupantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento do município. Mesmo sendo um pequeno município, com pouco mais de três mil habitantes, este documento possui bastante convergência com o Estatuto da Cidade.

A lei complementar que determina as Diretrizes Urbanas de Mato Castelhana traz os padrões construtivos, o zoneamento de usos e o sistema viário, e está voltada ao crescimento ordenado do município. De maneira geral, é um documento com uma abordagem similar àquela de Sarandi e Ibiçá e, assim como nos casos de Ronda Alta e de Três Palmeiras, contém um prazo para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; porém, mesmo após transcorrido o prazo estimado, a legislação não foi elaborada.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo abordar brevemente o processo de edição dos planos diretores municipais e das leis de regulação do solo urbano, a partir da obrigação descrita no Estatuto da Cidade e na Lei Estadual de Parcelamento do Solo Urbano. Através da interpretação e do emprego das principais ferramentas descritas no Estatuto da Cidade, aliadas ao entendimento das condições específicas de dez municípios da região norte do estado do Rio Grande do Sul, com populações distintas, identificando como os municípios tratam os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Inicialmente, foram encontradas legislações de todos os municípios, o que converge com a Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano, que impõe aos municípios gaúchos a obrigação legal de promulgar legislações pertinentes ao tema.

Percebeu-se que a maioria das leis tem entre 15 e 20 anos, ou seja, são leis já consolidadas em seus municípios e, se aplicadas, permitem verificar os seus resultados no espaço urbano. Também foi possível observar que metade dos municípios trata do assunto por meio de leis de diretrizes urbanas, instrumentos que servem para ordenar a ocupação do solo, mas carecem de ferramentas qualificadas para garantir a amplitude do acesso à moradia qualificada.

Ao analisar as legislações, viu-se que, além daqueles municípios que já tratam como Lei de Diretrizes Urbanas, o Plano Diretor de Tapejara e Marau, conceitualmente e majoritariamente, também tratam das diretrizes para o ordenamento urbano, não tratando especificamente das ferramentas abordadas no Estatuto da Cidade. Percebe-se que são legislações antigas, principalmente a de Tapejara, e que estão em processo de revisão, em que, possivelmente, venham a modernizar a questão do ordenamento urbano e das funções sociais da cidade.

Os planos diretores de Passo Fundo, Erechim e Entre Rios do Sul são os que mais convergem com Estatuto da Cidade, no que compete à previsão das ferramentas de desenvolvimento urbano ordenado. Entende-se que isso se deve ao atendimento dos requisitos colocados no Estatuto da Cidade,

que tornaram o plano diretor obrigatório nestas localizações, face o porte dos municípios – para o caso de Passo Fundo e Erechim – e pela existência de empreendimento de grande porte em sua extensão territorial, caso de Entre Rios do Sul.

Para ir na direção de uma concepção urbana adequada ao Estatuto da Cidade, seria necessário haver, inicialmente, uma maior convergência entre as leis municipal, estadual e federal, no que diz respeito à implantação das ferramentas contidas no Estatuto. Na maioria delas, há uma previsão genérica e ainda não há a regulamentação dos instrumentos por legislação própria.

De maneira geral, todos os municípios possuem um grupo de leis que organizam a expansão territorial. Entretanto, seria importante que todos os municípios aprovassem seus planos diretores e aqueles que possuem plano diretor e estão em processo de revisão procedessem com a regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mesmo levando em consideração a reconhecida dificuldade de implantação de políticas públicas como forma de promover a justa distribuição territorial e possibilitar a democratização do planejamento e da gestão urbanos.

REFERÊNCIAS

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Assembleia Legislativa**. Lei n. 10.116/1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.257/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Sistema de Financiamento Imobiliário**. Brasília-DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.931/2004. Disponível em: <<http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. **Patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário**. Brasília, DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 9.514/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9514.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv26412.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2020.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo; COMARU, Francisco de Assis. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde debate** [online]. 2018, v. 42, n. spe3. DOI: 10.1590/0103-11042018s315.

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (set. 2012/mar. 2020). Nota Técnica n. 73. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: 1º out. 2020.

PEREIRA, E. A Política Urbana Brasileira e o Ideário Crítico da Reforma Urbana Introduzido na Constituição de 1988. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 20, n. 2, 2018. pp. 73-87. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/viewFile/34560/19964>>. Acesso em: 1º de out. 2020.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2013. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 1º de out. 2020.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.