

# CARTILHA PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO



# SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO .....	3
LEGISLAÇÃO .....	4
O QUE É PLANO DIRETOR? .....	7
PLANO DIRETOR PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE .....	8
A ELABORAÇÃO DA LEI DO PLANO DIRETOR .....	10
O PAPEL DE CADA UM NESSA HISTÓRIA .....	13
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	16
GLOSSÁRIO .....	17
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	20

# APRESENTAÇÃO

---

O Plano Diretor Participativo é uma lei municipal que representa o instrumento básico de planejamento territorial do município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada durante o processo de crescimento e transformação da cidade, visando assegurar melhores condições de vida para a população, a preservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico municipal.

Os municípios interceptados pelas Linhas de Transmissão da empresa Mantiqueira Transmissora de Energia S.A. serão contemplados pela assessoria técnica da empresa Ultra Haus Strategic Solutions para a elaboração ou revisão dos Planos Diretores Participativos Municipais. A elaboração da Lei do Plano Diretor visa atender à condicionante decorrente da instalação da Linha de Transmissão Pirapora – Sarzedo – Itabira e subestações associadas.

O objetivo desta cartilha é estimular a participação comunitária no processo de elaboração e gestão do Plano Diretor e, para isso, aborda, de maneira simples e objetiva os principais aspectos deste tema. O Plano deve refletir os anseios da comunidade e indicar os caminhos para a construção de uma cidade melhor para seus habitantes. Cabe destacar que a participação da comunidade local é necessária desde o início da elaboração do Plano Diretor, pois quem participa de todo o processo está mais preparado para acompanhar a gestão e a implementação do Plano, contribuindo para a efetivação das propostas pactuadas na lei.



## LEGISLAÇÃO

---

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, é a lei que regulamentou e desenvolveu o capítulo Da Política Urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183) e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios. Seu objetivo é possibilitar que as cidades brasileiras possam crescer de forma mais ordenada, proteger o meio ambiente e garantir os direitos urbanos fundamentais, como a moradia digna e os transportes sustentáveis. Para isso, o Estatuto estabelece um conjunto de regras para organizar o território do município, que devem ser aplicadas de acordo com a realidade local.

A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O objetivo da política urbana é, segundo o Estatuto da Cidade, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

A cidade cumpre sua função social quando se torna acessível para todos os seus cidadãos. Isto significa que os bens urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda devem ser usufruídos por todos, independentemente da sua condição social.

Já a função social da propriedade urbana está diretamente associada ao bem-estar geral da coletividade. A propriedade não deve atender exclusivamente aos interesses do indivíduo-proprietário, mas sim da sociedade que compartilha o espaço.

Os municípios devem, portanto, utilizar as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade com o objetivo de estabelecer as regras que propiciem o pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental, com vistas a garantir o direito à cidade para todos os que nela vivem.

Segundo o Estatuto da Cidade, estão obrigados a elaborar o plano diretor aqueles municípios que:

- Possuem mais de 20.000 habitantes;
- Estão inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- O Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos urbanísticos disponíveis no Estatuto da Cidade;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
- **Inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.**

Outro aspecto importante do Estatuto da Cidade são os instrumentos disponibilizados aos municípios para implementar a política urbana, classificados em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. Os instrumentos citados abaixo estão descritos no glossário desta cartilha.

a) Instrumentos urbanísticos

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos;
- Outorga onerosa do direito de construir;
- Transferência do direito de construir;
- Operações urbanas consorciadas;
- Direito de preempção;
- Direito de superfície;
- Consórcio imobiliário.

b) Instrumentos jurídicos de regularização fundiária:

- Zonas especiais de interesse social;
- Usucapião especial de imóvel urbano;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Concessão de direito real de uso.

c) Instrumentos de democratização da gestão Urbana:

- Estudo de impacto de vizinhança;
- Conselhos - sistemas de gestão democrática da política urbana;
- Audiências e consultas públicas;
- Conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- Iniciativa popular de leis.



## O QUE É PLANO DIRETOR?

---

O Plano Diretor é uma exigência da Constituição Federal, reafirmada pelo Estatuto da Cidade que consiste em uma Lei Municipal a ser aprovada pela Câmara dos Vereadores. Trata-se do principal instrumento da política urbana do município, devendo orientar as políticas e programas para o desenvolvimento territorial ordenado, sustentável e acessível a todos.

O Plano Diretor define diretrizes para o desenvolvimento territorial buscando garantir habitação de qualidade, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, trânsito seguro, hospitais e postos de saúde, escolas e equipamento de lazer, para que todos possam morar, trabalhar e viver com dignidade.

O Plano Diretor também deve integrar as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município como um todo.

O Plano Diretor é parte do processo de planejamento municipal, e deve ser o norteador dos Planos Plurianuais (PPA) de investimentos dos governos locais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária.

O Plano Diretor não é um instrumento apenas técnico: a participação da população é fundamental para que os seus objetivos sejam atingidos. A elaboração do Plano Diretor deve ser um processo informativo, participativo e formador de cidadãos.

Para que possa cumprir com sua função, o Plano Diretor deve conter, no mínimo, as seguintes orientações:

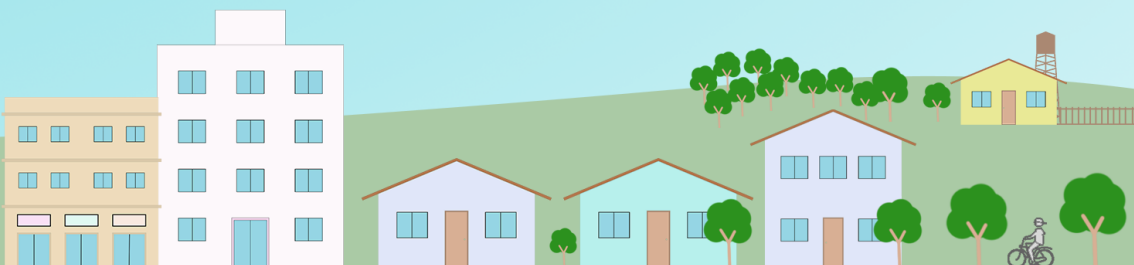
- I. As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- II. Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município;
- III. Os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor;
- IV. O sistema de acompanhamento e controle visando a execução e implementação do plano diretor.

## PLANO DIRETOR PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

---

O Estatuto da Cidade aborda com maior destaque os problemas das grandes e médias cidades, como a verticalização, a expansão periférica e a falta de área para moradia. Assim, os municípios de pequeno porte que são, em sua maioria, predominantemente rurais, observando-se ainda muita sinergia das atividades urbanas e rurais, necessitam reconhecer os sujeitos e interesses distintos para a construção de um processo aberto e representativo. A política de planejamento territorial, através do Plano Diretor, deve representar os interesses da maioria, garantir acesso à terra urbanizada, regular e bem localizada e transformar a realidade local.





Os municípios de pequeno porte irão enfrentar problemas como a falta de estrutura para o planejamento e baixa capacidade de gestão urbana para exercer a competência municipal constitucional; a mobilização social limitada a Conselhos obrigatórios para recebimento de recursos como Saúde e Educação; além de limitações para acesso aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).

A solução para estes municípios pode estar nos instrumentos de integração microrregional como consórcios, associações e fóruns microrregionais, além da articulação para enfrentar problemas comuns e promover o crescimento integrado, otimizando recursos para contratação de consultorias, cadastros e mapeamentos.



# A ELABORAÇÃO DA LEI DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor deve ser elaborado de modo a permitir a participação de todos os segmentos da sociedade. O processo de Elaboração do Plano Diretor pressupõe a realização das seguintes etapas:

## 1. SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

Sensibilizar e mobilizar a sociedade para participação através da execução de eventos, audiências públicas de divulgação, distribuição de material gráfico e outros além de definir estratégias e formas de capacitação e participação da sociedade: seminários, oficinas, grupos de trabalho, reuniões, audiências públicas e conferências.

## 2. FORMAÇÃO DO NÚCLEO GESTOR

O Núcleo Gestor é um grupo de pessoas que coordenará o processo de elaboração do plano diretor. Ele é composto por representantes do Poder Público e dos diversos setores da sociedade civil. De acordo com a Resolução nº25 do CONCIDADES, é necessário que a coordenação do processo de elaboração do plano diretor seja compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil.

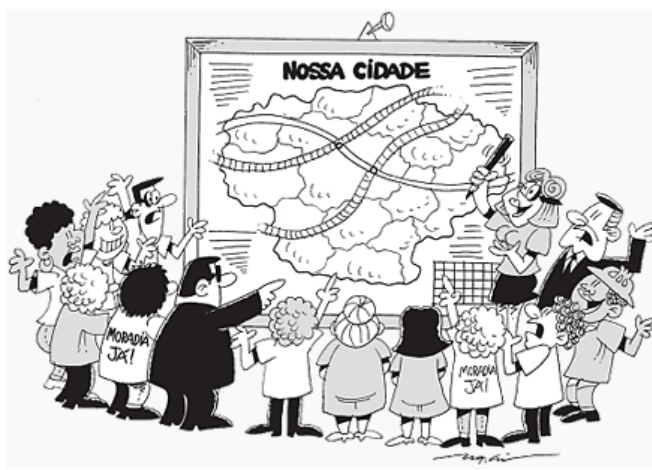
### 3. LEITURA DA REALIDADE MUNICIPAL

A etapa de “leitura da realidade municipal” refere-se ao levantamento e análise de informações sobre o município. É o momento em que serão diagnosticados os problemas e potencialidades existentes. Ressalta-se que este diagnóstico não é uma avaliação da administração atual, já que ele se remete a problemas e potenciais que foram formados ao longo da história da ocupação do território municipal.

A Leitura Técnica é o diagnóstico do município feito pela equipe de assessoria técnica com base nos dados dos órgãos oficiais federais e estaduais, além de outros levantados em campo ou obtidos diretamente com a Prefeitura. A equipe interdisciplinar realiza a comparação e análise dos dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura disponíveis sobre a área rural e urbana do município. O resultado da leitura técnica é traduzido através de textos, gráficos, tabelas e, principalmente, mapas temáticos, que possibilitam a visualização espacial da realidade do município.

A Leitura Comunitária é a identificação dos problemas, das potencialidades e dos conflitos, realizada pelos diversos setores que compõem a sociedade civil. Desse modo, a leitura comunitária é o resultado das impressões da realidade municipal feita pelos representantes da população municipal (empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, ONGs, associações, grupos de jovens, maçonaria, igrejas, conselhos, etc).

A sobreposição das leituras técnica e comunitária propiciará a comparação de visões da realidade, sendo possível identificar as informações e referências convergentes e divergentes que irão compor o Diagnóstico Municipal.



## 4. ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS E REDAÇÃO DO PROJETO DE LEI

As demandas existentes no município formam uma extensa lista de ações a serem desenvolvidas pelo poder público e pela iniciativa privada. O objetivo desta etapa é definir os princípios e as diretrizes do desenvolvimento municipal, se possível, priorizando os aspectos mais relevantes. Assim, selecionados os temas prioritários, deverão ser definidos os objetivos, instrumentos e estratégias que nortearão as ações a serem realizadas em prol do desenvolvimento do município. Através de uma consultoria jurídica é dada uma redação jurídica aos temas e propostas levantadas e apresentadas à comunidade local e Administração Municipal para revisão e encaminhamento à Câmara dos Vereadores para a aprovação da lei.





## O PAPEL DE CADA UM NESSA HISTÓRIA

---

O Plano Diretor deve ser discutido com toda a sociedade antes de sua redação final e aprovação da lei. A participação de todos os cidadãos é fundamental em todas as etapas de elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização do Plano Diretor.

É importante conhecer e discutir democraticamente a posição de cada segmento social para que, ao final, prevaleçam aquelas propostas que representem os interesses da maioria da população e a concretização do compromisso com a construção de cidades mais justas.

Prefeitura, Câmara de Vereadores, Poder Judiciário, Ministério Público e cidadãos, cada um tem o seu papel para a melhoria da realidade municipal.

### I. POPULAÇÃO:

- Buscar conhecer a realidade e os planos que estão sendo desenvolvidos pelo poder público;
- Divulgar o Estatuto da Cidade e sensibilizar seus parentes, amigos e conhecidos para a importância de discutir a cidade;

- Apresentar projetos de iniciativa popular, bem como, sugestões para o desenvolvimento municipal;
- Participar do processo de elaboração do Plano Diretor em todas as suas etapas;
- Ocupar os espaços de participação previstos no Plano Diretor;
- Monitorar e avaliar de forma permanente a aplicação das políticas, programas e instrumentos do Plano Diretor, verificando se está sendo feita de acordo com aquilo que foi aprovado.

## 2. CÂMARA DE VEREADORES:

- Apoiar e fiscalizar a prefeitura durante o processo de elaboração do Plano Diretor;
- Realizar audiências públicas na Câmara, amplamente divulgadas, para a discussão específica do Projeto de Lei do Plano Diretor;
- Sistematizar e simplificar a legislação municipal para facilitar a sua compreensão, adequando-a às diretrizes do Estatuto da cidade;
- Compatibilizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Municipal com as prioridades do Plano Diretor, assegurando uma melhor aplicação dos recursos públicos.

## 3. JUDICIÁRIO:

- Punir os Prefeitos que não garantirem a participação popular na elaboração do Plano Diretor ou que desrespeitem o prazo estabelecido para a sua revisão/elaboração;
- Tornar sem efeito o Plano Diretor elaborado em desacordo com o Estatuto da Cidade.

#### 4. MINISTÉRIO PÚBLICO:

- Fiscalizar o cumprimento dos dispositivos legais que tornam obrigatória a participação da população em todas as etapas de elaboração do Plano Diretor;
- Fiscalizar o cumprimento do Estatuto da Cidade do Plano Diretor.

#### 5. PREFEITURA:

- Coordenar a elaboração do Plano Diretor Participativo, garantindo a participação da população;
- Criar canais permanentes de discussão e participação da sociedade (conselhos, conferências, fóruns, comissões, etc);
- Respeitar e viabilizar (pela aplicação adequada dos recursos) as diretrizes e ações estabelecidas pelo Plano Diretor;
- Disponibilizar as informações sobre a cidade, em linguagem acessível, dando a oportunidade para que todos possam opinar e acompanhar a implementação dos planos e projetos governamentais;
- Dispor de equipe técnica capacitada e uma base cartográfica atualizada, subsídios indispensáveis para a elaboração do Plano Diretor.

#### 6. NÚCLEO GESTOR:

- Sensibilizar e mobilizar o Poder Público e a sociedade sobre a importância do Plano Diretor segundo as determinações do Estatuto da Cidade.
- Acompanhar e auxiliar na elaboração dos trabalhos técnicos.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Elaborar o Plano Diretor é apenas o início do processo, para garantir a implementação e bons resultados é necessário:

- Legitimidade social e política;
- Capacitação técnica e institucional;
- Participação social, acompanhamento e avaliação;
- Compatibilidade com os demais instrumentos de planejamento;
- Ação consorciada entre municípios para a resolução de problemas comuns e melhor aproveitamento dos recursos;
- Reforço das instâncias metropolitanas;
- Compatibilização dos investimentos públicos e privados;
- Sustentabilidade financeira do plano mediante a aplicação dos instrumentos previstos, que poderão gerar novas fontes de recursos e a continuidade do processo de planejamento;
- Ampla divulgação e conhecimentos das principais propostas.

O Plano Diretor pertence ao município, não é um projeto da administração atual, mas, sim uma lei que deverá ser revista em dez anos, independente da administração municipal.



# GLOSSÁRIO

**CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO:** é o instituto que tem como objetivo a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. (ver Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967).

**CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA:** concessão gratuita do poder público ao cidadão que possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (ver Medida Provisória nº 2.220/01).

**CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO:** instrumento que tem por finalidade viabilizar a execução de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

**DIREITO DE PREEMPÇÃO:** preferência conferida ao poder público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de venda entre particulares.

**DIREITO DE SUPERFÍCIE:** concessão do proprietário de imóvel urbano para que terceiro, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública, utilize a superfície de sua propriedade.

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA:** estudo que tem a finalidade de prever os impactos da instalação de empreendimentos e atividades privadas e públicas em área urbana, necessário para a obtenção de licenças ou autorizações para construção, ampliação ou funcionamento.

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:** conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

**OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** concessão do poder público para que o proprietário possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico fixado em lei municipal, mediante pagamento de contrapartida.

**PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS, IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTOS EM TÍTULOS:** instrumentos que visam combater a ociosidade da propriedade urbana, mediante a determinação do poder público ao proprietário para que promova a utilização da área, sob pena de aumento progressivo da alíquota do IPTU e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** autorização para que o proprietário de imóvel urbano com restrições de uso possa exercer o direito de construir em outro local ou alienar este direito, mediante escritura pública.

**USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO:** transferência do direito de propriedade privada que se opera mediante sentença judicial, nos casos em que o cidadão possui como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

**ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS):** objetiva a promoção da regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços públicos, através de tratamento diferenciado pela legislação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor participar é um direito – Instituto Pólis. São Paulo, 2005.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos.

. Cartilha O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

CREA-MG. Para Entender o Plano Diretor. Belo Horizonte, 2005.

CREA-MG, SENGE-MG, IAB-MG, AMM. Estatuto da Cidade, o jogo tem novas regras. Belo Horizonte, 2002.

ROLNIK, R. (coord.). Vamos mudar nossas cidades? SIM! – Instituto Pólis e PUC Campinas. Editora Instituto Pólis. São Paulo, 2002.

BRASIL. Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. A cidade que queremos!. Publicação do Núcleo Estadual RJ da Campanha Plano Diretor Participativo – Cida- de de Todos. Rio de Janeiro, 2006.

APOIO



ELABORAÇÃO



Agosto 2020

