

**ANEXO I****TESE****OS PILARES DA LEGALIDADE DOS PLANOS DIRETORES****Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental - CAU/RS**

Setembro 2022

Introdução

O presente documento apresenta a tese elaborada pela Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental do CAU/RS (CPUA-CAU/RS) acerca da elaboração e da revisão dos Planos Diretores Municipais. A tese tem por objetivo estabelecer o posicionamento do CAU/RS e orientar o modo de atuação de suas(seus) representantes institucionais e das(dos) profissionais arquitetas(os) e urbanistas nos processos de elaboração, revisão ou alteração de Planos Diretores nos municípios do RS, bem como oferecer subsídios técnicos às prefeituras e aos órgãos públicos responsáveis pela condução destes processos.

Princípios e Diretrizes da Política Urbana – Função Social e Direito à Cidade

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas, bem como garantir o bem-estar de sua população, conforme dispõe o art. 182 da Constituição Federal.

A necessidade de planejar e reger o território decorre da responsabilidade de garantir espaços e direitos para todas e todos, tendo em vista que, na ausência do planejamento, a tendência é o agravamento das desigualdades, da exclusão social e dos conflitos ambientais, entre outros. Sem o planejamento urbano, o acesso às oportunidades da cidade se dá, principalmente, por meio do mercado, fazendo com que os segmentos sociais com maior poder econômico e político consigam se apropriar de áreas privilegiadas e bem equipadas, enquanto amplos setores com menor poder aquisitivo e político permaneçam excluídos e marginalizados.

O planejamento das cidades permite também proteger os bens de interesse coletivo, como as áreas naturais com valor ambiental e bens com valor histórico, artístico, cultural ou paisagístico. Possibilita ainda evitar conflitos de usos e atividades incompatíveis, direcionando-as para diferentes regiões da cidade de acordo com sua natureza.

Foi para garantir o direito à cidade e demais direitos básicos a toda população que a Constituição Federal de 1988 acolheu o capítulo da Política Urbana no Brasil, baseado na função social da cidade e da propriedade urbana, instituindo o Plano Diretor como seu principal instrumento.



A função social é uma noção complexa e merece esclarecimentos. A Resolução nº 34, do Conselho das Cidades, que emite “*orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades*”, em seu artigo 2º, estabelece que as **funções sociais da cidade e da propriedade urbana** se definem a partir da destinação de cada porção do território do município e da identificação dos imóveis não edificados ou subutilizados, de forma a garantir “*terra urbanizada para todos os segmentos sociais*” e “*espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos da população, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico*”, entre outros.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 2º, reforçou este entendimento, elencando como a principal diretriz da política urbana a “*garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*”.

Para estarem adequados à legislação, **os Planos Diretores devem estar alinhados aos princípios e às diretrizes da Política Urbana, conforme definem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade**. Além disso, devem estar voltados à garantia e à ampliação de direitos para todas e todos, à promoção da inclusão social e à superação das desigualdades, com o objetivo de buscar evitar que as dinâmicas da urbanização e do desenvolvimento urbano gerem impactos negativos sobre o ambiente urbano e natural.

Para alcançar estas finalidades, os Planos Diretores precisam partir de **análises técnicas** detalhadas sobre o território, identificando os conflitos, as áreas e as populações carentes de serviços e direitos, as regiões ou os imóveis subutilizados, entre outros.

Quase todas as cidades brasileiras, independente do porte ou das características, possuem conflitos relacionados à **moradia** e ao **déficit habitacional**. Portanto, o processo de planejamento deve formular instrumentos e mecanismos técnicos e financeiros voltados a equacionar os problemas relacionados com habitação. Os planos diretores devem identificar as áreas de assentamentos informais ocupadas por população de baixa renda, em que possam ser implantadas políticas de regularização urbanística e fundiária, bem como áreas que possam ser destinadas à implantação de moradias. Preferencialmente, devem ser instituídas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com esta finalidade, bem como mecanismos de financiamento que viabilizem as políticas públicas voltadas à Habitação de Interesse Social.

Da mesma forma, devem ser identificadas e mapeadas as **áreas com valor ambiental** e que compõem o **patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico coletivos**, que necessitam mecanismos de proteção e preservação. A dimensão ambiental precisa ser incorporada ao planejamento urbano, valorizando o uso sustentável dos recursos hídricos, a eficiência no saneamento, bem como o uso de energias limpas e renováveis e a implementação de tecnologias sustentáveis na mobilidade urbana e nas áreas industriais, de edificações e outras, visando à redução de emissão de carbono e ao enfrentamento à emergência climática.



Além de respeitar a legislação nacional, os planos diretores devem atender aos compromissos internacionais assumidos pelo país como a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana.

Os planos diretores devem também promover a **integração dos planos setoriais**, como os planos de habitação, mobilidade urbana, saneamento, entre outros, possibilitando uma visão global e integrada do território e das políticas públicas com reflexo no espaço urbano e rural.

O processo de planejamento deve considerar as **especificidades de cada território**, respeitando o porte do município, a região em que se insere, a paisagem, a história e a cultura local. Também é necessário levar em conta a diversidade da população, promovendo análises e políticas que contemplem diversas perspectivas, especialmente as experiências de vida na cidade dos segmentos historicamente marginalizados, como as mulheres, a população negra, indígena, os idosos, crianças e as populações pobres, visando tornar as cidades ambientes inclusivos e acolhedores para todas e todos, independentemente do gênero, idade, renda, ou cor de pele.

Todo o processo de planejamento e de implantação dos planos diretores deve ser conduzido de forma democrática, buscando meios de promover a participação intensa da população e representações dos vários segmentos da comunidade. Ressalta-se que as cidades são formadas por “atrizes e atores” diversos, representando interesses específicos, e muitos deles conflitantes entre si. Para garantir que os Planos Diretores sejam um reflexo dos anseios, das necessidades e das propostas da população, sua elaboração e aplicação devem ser intensamente **participativas e democráticas**.

O respeito a princípios e diretrizes referidos é importante em razão de se observar, no contexto atual, processos de elaboração ou revisão de Planos Diretores pouco democráticos, pouco transparentes e com baixa qualidade técnica, direcionados ao atendimento de demandas imediatas de setores específicos do mercado imobiliário.

Muitas revisões recentes têm sido pautadas pela flexibilização de regras urbanísticas como: a majoração de alturas ou índices; a criação de mecanismos que facilitam a aquisição de índices por outorga onerosa; e a ampliação do perímetro urbano ou urbanizável, com o fim de viabilizar o loteamento de áreas rurais distantes e pouco equipadas. Algumas revisões têm sido anuladas ou ajuizadas em decorrência de pouca aderência ou compromisso com o marco legal, prejudicando a gestão das cidades e sua população.

Conforme diagnóstico produzido pela CUPA-CAU/RS, entre outros estudos, observa-se poucos avanços na construção de políticas promotoras da Habitação de Interesse Social ou da proteção ao meio ambiente. Os processos de revisão e elaboração de Planos Diretores têm se afastado dos princípios e das diretrizes de Política Urbana, o que não é aceitável, conforme a legislação citada.

O CAU/RS, portanto, defende a relevância do planejamento urbano como um importante instrumento a serviço da sociedade, que deve se focar na promoção e na ampliação de direitos e na orientação do desenvolvimento das cidades de modo a transformá-las em espaços mais equilibrados e justos, com maior qualidade de vida para toda população.



No intuito de colaborar com a qualificação dos processos de planejamento urbano nos municípios do RS e na aderência e alinhamento dos mesmos aos princípios e diretrizes da Política Urbana conforme a legislação vigente, apresentam-se a seguir 03 (três) pilares que se constituem como alicerces da legalidade dos Planos Diretores.

Os pilares da legalidade do Plano Diretor

Os processos de elaboração, revisão ou alteração de Planos Diretores municipais devem respeitar rigorosamente a legislação e normativas vigentes. Em especial, devem ser respeitados a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho das Cidades, relacionadas à elaboração e à revisão dos Planos, principalmente no que concerne ao conteúdo mínimo e aos processos participativos¹. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, também devem ser consideradas a Constituição Estadual e a Lei de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 10.116/1994).

No que diz respeito às atribuições das(dos) profissionais de arquitetura e urbanismo a principal referência é a Lei nº 12.378/2010, que define, entre outras atribuições, a de coordenar os processos de Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional.

O marco legal de referência é, portanto, amplo e complexo, e deve ser respeitado em sua totalidade. Mas a partir da observação e análise dos processos de elaboração e revisão dos Planos nos municípios, o CAU/RS identificou 03 (três) importantes pilares para garantir a legalidade do Plano Diretor, quais sejam: a coordenação por profissional de arquitetura e urbanismo; a fundamentação técnica das propostas; e a participação e controle social.

1. Coordenação por profissionais de Arquitetura e Urbanismo

Os processos de elaboração, revisão ou alteração de Planos Diretores municipais devem ser coordenados por profissional de Arquitetura e Urbanismo com o devido Registro de Responsabilidade Técnica.

A obrigatoriedade se aplica a processos conduzidos pelo Poder Executivo municipal, bem como pelo Poder Legislativo, no caso de emendas ou substitutivos, haja vista que qualquer alteração ao projeto apresentado pelo Poder Executivo deve ser embasada tecnicamente, por equipe coordenada por arquiteto e urbanista.

A Lei nº 12.378/2010, que regulamentou o exercício da Arquitetura e Urbanismo no Brasil, definiu as atividades, atribuições e campos de atuação das(os) arquitetas(os) e urbanistas. Em seu artigo 2º a Lei inseriu o Planejamento Urbano e Regional, o Planejamento Físico-Territorial e o próprio Plano Diretor como campos de atuação destes profissionais.

Além disso, em seu artigo 3º, a Lei estabeleceu que os campos de atuação profissional da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre

¹ Resoluções nº 25, nº 34 e nº 83, do Conselho das Cidades.



a formação da(o) profissional arquiteta(o) e urbanista, bem como que são consideradas privatizadas as áreas de atuação nas quais a ausência de formação superior exponha a(o) usuária(o) do serviço a qualquer risco ou danos materiais à segurança, à saúde ou ao meio ambiente.

Nesse sentido, o Tribunal Regional da 4ª Região fixou jurisprudência² que consolida o entendimento de que a atuação de arquitetas(os) e urbanistas é imprescindível no que se refere à coordenação da elaboração do Plano Diretor, com base na Lei nº 12.378/2010, e na sua formação acadêmica, bem como nas diretrizes curriculares dos cursos de Arquitetura e Urbanismo.

2. Fundamentação Técnica / Estudos Técnicos

A elaboração, revisão ou alteração de Planos Diretores deve partir de análises profundas e abrangentes do território municipal, bem como do resultado da aplicação dos planos e legislações anteriores. As propostas de regras para os Planos Diretores precisam estar respaldadas por estudos técnicos que comprovem sua necessidade, alcance e efetividade.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 42, e a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades estabelecem o conteúdo mínimo para os Planos Diretores. Elencam, entre outros, a necessária previsão de:

- Delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
- Regulamentação dos instrumentos de direito de preempção e transferência do direito de construir;
- Delimitação de áreas onde poderá ser aplicada a outorga onerosa do direito de construir; a alteração de uso do solo mediante contrapartida; operações urbanas consorciadas;
- Definição de um “sistema de acompanhamento e controle”.
- Definição das ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; e da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- Definição dos objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

Trata-se de conteúdo eminentemente técnico, que só pode ser definido a partir de conhecimentos e estudos técnicos específicos. São necessários o levantamento e a sistematização de dados sobre a distribuição espacial da população e das atividades urbanas; a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; o mapeamento dos imóveis ociosos ou subutilizados; o monitoramento da densificação da urbanização; a expectativa de crescimento populacional; além do conhecimento sobre os processos de parcelamento do solo, urbanização e edificação e do emprego de mapas e gráficos.

Neste sentido, qualquer proposição relacionada à elaboração, revisão ou alteração de Planos Diretores deve ser embasada tecnicamente. Da mesma forma, quaisquer projetos de leis, emen-

² Mandado de Segurança nº 5008400-85.2018.4.04.7000 e Agravo de Instrumento nº 5018633-92.2018.4.04.0000.



das, substitutivos ou propostas legislativas que tratam do planejamento urbano ou do ordenamento do território devem se fundamentar em estudos técnicos, os quais devem informar, inclusive, as consequências das propostas.

Além de fundamentarem as propostas, os estudos técnicos são importantes para instrumentalizar a participação da população no processo de planejamento, pois a participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação e à possibilidade de compreender as implicações do que está sendo proposto ou debatido.

A ausência desses estudos implica na potencial inconstitucionalidade das proposições e consubstancia violação aos artigos 176 e 177 da Constituição Estadual³, entre outros. A falta de estudos técnicos de embasamento tem levado à anulação ou ajuizamento de processos de revisão de Planos Diretores⁴.

A necessidade de fundamentação técnica e o tipo de saber técnico exigido reforça a importância do papel de profissionais de arquitetura e urbanismo na coordenação dos processos de elaboração ou revisão de Planos Diretores, uma vez que esses são os profissionais com formação específica e competência legal para analisar tecnicamente normas relativas ao desenvolvimento urbano.

3. Participação e controle social

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, incluiu entre as principais diretrizes da política urbana o princípio da gestão democrática *“por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*. Determina, ainda, que os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, a publicidade e o acesso de qualquer interessado a documentos e informações relacionados ao Plano Diretor.

Os processos de planejamento não podem se limitar à dimensão técnica, sendo que esse conhecimento deve ser colocado à serviço da comunidade, que precisa ter condições e oportunidades para construir e monitorar os planos em conjunto com o Poder Público.

A participação não pode se reduzir à mera formalidade, como se tratasse do cumprimento de etapas validadoras de propostas. Devem ser criados espaços e instâncias que garantam o controle social em todas as fases do planejamento urbano, de modo que os Planos Diretores sejam um reflexo de anseios, necessidades e propostas da população.

Dada a complexidade da tarefa de promover processos de planejamento realmente participativos e democráticos nas cidades brasileiras, após a publicação do Estatuto da Cidade o Conselho

³ Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=AixRs5bbgtw%3d&tabid=3683&mid=5359>

⁴ A título de exemplo, ver ADI nº 21011166-80.2109.8.26.0000; Mandado de Segurança nº 29167/2012 (0005071-13.2012.8.10.0000); Embargos de Declaração Cível, Nº 70085507069 TJRS; ADI Nº 70085605723 TJRS; entre outros;



das Cidades editou as Resoluções nº 25 e nº 34 que estabelecem regras mais claras para a participação da sociedade na elaboração e revisão dos Planos Diretores.

A falta de participação e controle social tornam inválidas quaisquer proposições ou alterações de Planos Diretores, conforme vasta jurisprudência existente⁵.

Considerações finais

Com a presente tese o CAU-RS pretende contribuir com a valorização e a qualificação dos processos de planejamento urbano nos municípios do RS, em especial no que diz respeito aos processos de elaboração, alteração, revisão e implantação dos Planos Diretores Municipais e na sua aderência e alinhamento à legislação.

O Conselho orienta que as(os) profissionais de arquitetura e urbanismo que atuam nestes processos zelem pelo rigoroso respeito à legislação e às orientações contidas na presente tese, empenhando-se para que o planejamento urbano seja um instrumento voltado ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e para a garantia do direito à cidade para todas e todos. Orienta também que a não observância dos princípios e pilares indicados neste documento devem ser objeto de denúncia aos órgãos competentes, a exemplo do Ministério Público e do CAU/RS.

Finalmente o CAU/RS reitera a disposição e interesse em colaborar com as prefeituras e órgãos públicos responsáveis pela condução dos processos de elaboração e implantação dos Planos Diretores, visando garantir a qualidade e legalidade dos mesmos.

⁵ A título de exemplo, ver ADIs nº 70084338243; nº 70028427466; nº 70020527149; nº 70029607819 TJRS, entre outras.