



Plano Diretor – aspectos conceituais e históricos

Rosemeire Nicácio de Miranda¹
Técnico Judiciário do TRE/SP

Marlene Bernardo²
Servidora da Unifesp

Adélia Aparecida Scarparo³
Escrevente Técnico Judiciário do TJSP

Sumário: Introdução. 1. Panorama histórico do Plano Diretor. 1.1. Origem do Plano Diretor no Brasil - Município de Curitiba (PR). 1.2. Direito comparado. 1.2.1. Sistema Norte-americano. 1.2.2. Sistema Britânico. 1.2.3. Sistema Continental Europeu. 1.3. Definição de Plano Diretor. 1.4. Base do Plano Diretor na Constituição Federal. 1.5. O Plano Diretor no Estatuto da Cidade. 1.6. O plano diretor e a função social da propriedade. 2. Características. 2.1. Competência 2.2. Finalidade. 2.3. Etapas do Plano Diretor 3. Abrangência Urbano e rural. 3.1. Breves considerações sobre a obrigatoriedade de cadastro imóvel rural. 4. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente trabalho, sem pretensão de esgotamento do assunto, trata dos aspectos históricos conceituais a respeito do plano diretor, trazendo a baila dados sobre a sua origem discussional em outros países bem como sobre o seu surgimento normativo no Brasil.

Relata ainda suas características vitais, tais como: finalidade e etapas, fazendo um paralelo entre a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Por fim, discute-se sobre a sua abrangência urbano e rural com breves considerações sobre a obrigatoriedade de cadastro de imóvel rural.

Palavras-chave: Plano Diretor. Urbano. Rural. Estatuto da Cidade. Aspectos históricos. Dilemas. Divergências doutrinárias. Jurisprudência.

¹ Especialista em Saúde Ambiental pela FSP/USP; Especializanda em Direito Urbanístico pela Escola Paulista da Magistratura. Advogada licenciada.

² Especializanda em Direito Urbanístico pela Escola Paulista da Magistratura; Bacharel em Direito pela Universidade Meridional do Estado de São Paulo (FIG/Unimesp).

³ Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura; Especializanda em Direito Urbanístico e Direito Notarial pela Escola Paulista da Magistratura.





Introdução

“É no início do século XX, que o Brasil começa a ingressar no universo urbano e industrial, que se opunha a um país caracteristicamente urbano oligárquico da Primeira República. “Paradoxos como cidade x campo, modernização x tradição acompanham desde então a história social cultural do país” (MORAES, 2003, p.301).

Ainda segundo Moraes (2003, p. 203):

Apesar de a população urbana no Brasil não ser maior que a rural, na virada do século XX já era expressivo o número de pessoas que viviam nas cidades. Esse movimento demográfico foi determinado basicamente por três fatores: êxodo rural em todo o país, imigração para o Sul/Sudeste e forte atração exercida pelas cidades industriais. Contudo, essas cidades não estavam preparadas para receber esse grande número de pessoas. São Paulo e Porto Alegre, por exemplo, ainda eram pequenas e desestruturadas; Salvador e Recife mantinham estruturas coloniais; e o Rio de Janeiro sofria impedimentos urbanos até de ordem geográfica para seu crescimento.

Nota-se que o crescimento das cidades começou a ocorrer rapidamente e sem planejamento. Juntando-se a esse quadro uma série de tensões sociais em decorrência da pobreza que se multiplicava, da deficiência dos transportes e da iluminação pública, de problemas com abastecimento de água e alimentos. Transformações eram necessárias e nesse contexto cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, foram modificadas e até planejadas, como Belo Horizonte. A cidade do Rio de Janeiro, em especial, sofreu uma reestruturação para se tornar uma “Europa Possível” (1903-1906), o centro velho foi demolido, e os moradores dos cortiços e os pequenos comerciantes começaram a ser expulsos para os morros (de Santo Antônio e da Providência). “Em 1927, ao apresentar, a pedido do poder público municipal, um projeto de remodelação da cidade, o arquiteto francês Alfred Agache sugeriu a remoção desses bairros dos morros.” (MORAES, 2003, p. 302-303) Deu-se, então, a modernização da cidade.

Entre as décadas de 1940 e 1980 o Brasil passa por profundas transformações. Há um intenso movimento geo-ocupacional, social, político e econômico induzido por um processo de industrialização de substituição de importações.

Ainda nesse sentido prescreve o Professor José Eduardo de Oliveira Faria (1993, p. 4):

(...) o crescimento econômico ocorrido no país entre 1940 e 1980 provocou um deslocamento populacional e uma reordenação social que alteraram de modo significativo as formas de representação e os padrões de comportamento dos grandes agregados sociais (trabalhadores rurais, operários, classes médias, etc). Em 1940, apenas 31,2% da população global constituíam a população urbana, passando para 44,7%, em 1960, e chegando a 67,6%, em 1980 – um crescimento que pode ser ilustrado pela explosão de novas grandes cidades no país. Nesse mesmo período, em termos de distribuição setorial da população economicamente ativa, enquanto no setor primário o percentual da população diminuiu de 65,8% para 29,9%, o setor secundário aumentou de 10,4% para 24,4%; o setor terciário evoluiu de 19,9% para 36,7%; e o setor governamental passou de 2,7% para 4,1%.





Verifica-se que por um lado o “fator de aglomeração” intensifica-se, estabelecendo “novos modos de reinserção sócio-política, (...) novas demandas de política pública, de justiça substantiva e de serviços básicos (...)”, e por outro há um esgotamento do processo de concentração urbano-industrial, gerador de tensão social. Assim, se num primeiro momento a cidade converteu-se em fonte de oportunidade de ocupação e mobilidade social, num segundo momento transforma-se em bolsão de conflito generalizado. (FARIA, 1993, p. 45).

É nesse cenário que surgiu a necessidade de se planejar as cidades e o seu crescimento, tendo como pano de fundo a viabilização destas cidades dentro de um contexto socioeconômico, levando-se em consideração os aspectos urbanísticos.

Assim, reavivaram as discussões iniciadas no século XIX, as quais foram intensificadas pelo Plano Agache (1930), surgindo tempos depois o primeiro plano diretor normatizado, em 1966, da cidade de Curitiba.

Feitas essas considerações iniciais, este artigo se propõe, sem a pretensão de esgotamento do assunto, trazer uma do plano diretor, dentro do contexto histórico-político-social e também trazendo a baila, a título de direito comparado, os três sistemas de planejamento urbanísticos considerados como sendo os mais importantes no cenário internacional: o norte-americano, o britânico e o europeu continental.

Na sequência apresenta-se sua concepção e aplicação em conformidade com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, bem como suas implicações teórico-conceituais e impeditivos legais para a utilização dos instrumentos previstos, por exemplo, nos artigos 25, § 1º (direito de preempção); 28, §§ 2º e 3º (outorga onerosa do direito de construir); 32 (operações urbanas consorciadas); e 35 (transferência direito de construir) do Estatuto da Cidade quando da ausência do plano diretor.

Por fim, há alguns esclarecimentos acerca da importância da discussão sobre a abrangência do plano diretor: urbano x rural.

1. Panorama histórico do Plano Diretor

A ideia de plano não é originária do urbanismo, ela é do campo da engenharia e arquitetura. O urbanismo lança mão dessa ideia e amplia seu conteúdo. Existem aqueles que a defendem como um instrumento necessário e aqueles que se opõem, pois consideram que os maiores níveis de integração humana ocorrem em cidades cujo desenvolvimento acontece de maneira não planejada, espontânea.

Sin embargo, hoy día, dentro de la disciplina urbanística, el plan se ha convertido en un instrumento fundamental del que no se puede prescindir a la hora de intervenir en el desarrollo urbano. El español Antonio Carceller Fernández define el plan urbanístico en un sentido amplio y según el ordenamiento jurídico de su país, como un acto del poder público que ordena o territorio, establece previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencias, regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público o privado, define el contenido del derecho de propiedad y programa en desarrollo de la gestión urbanística. (TALLER e ANTIK apud Carceller, 2011, p. 113).





As discussões acerca do delineamento da cidade e das demais questões urbanísticas que englobam o plano diretor, bem como as intervenções, foram objeto de estudo em Londres culminando com a aprovação de legislação como *Town Planning Act* de 1925, seguido do *Town and Country Planning Act* de 1932. Em 1910, referidas discussões foram aventadas também pela Sociedade Francesa de Urbanismo y Planificación e no ano de 1925, surgiu, igualmente em Paris, o *Plan Voisin de Le Corbusier*.

No Brasil não foi diferente, surgiram questionamentos, posteriormente agregando outras considerações teórico-conceituais, conforme se verá no subtítulo Direito Comparado. Vale lembrar que a cidade de Porto Alegre já em 1914, na tentativa de organizar o crescimento da cidade, teve um Plano Geral de Melhoramentos, que era tipicamente viário.⁴

1.1. Origem do Plano Diretor no Brasil – Município de Curitiba (PR)

Situada dentro da região que atualmente compreende o Estado do Paraná e sendo considerada a oitava cidade mais populosa do Brasil e a segunda maior do Sul do país, com uma população de 1.751.907 milhões de habitantes⁵ até meados do século XVII, quando teve início a colonização portuguesa do Brasil meridional, era habitada por diferentes grupos de povos indígenas, posteriormente foram levantados os primeiros povoaamentos portugueses no planalto curitibano.

Barz et al. traz duas versões para explicar o nome do município de Curitiba: Kurí'ýtýba – que teria como significado “pinheiral”, é uma contribuição dos guaranis, enquanto Kuri-ti, cuja tradução literal seria “Depressa vamos!”, é de origem caingangue e se refere à saída do grupo do planalto curitibano frente à colonização portuguesa (BARZ et al. 1997, não paginado)⁶.

Contudo, há outras definições, sendo uma delas a hipótese de a etimologia do nome da cidade de Curitiba derivaria da expressão indígena “*curi'i ty(b) ba*”, que em língua guarani significa “muito pinhão”. De modo que, “*Curi'i*”, ou “*coré*” significa “pinheiro-do-paraná”, ou talvez “pinhão” (a semente do pinheiro), “*tib*” vem do verbo existencial “*i tib*” e “*ba*” é um sufixo locativo, livremente traduzido para “lugar onde”.

Em 1693, foi criada a Câmara e reinstalado o Pelourinho, em atendimento à solicitação de alguns moradores, que exigiam a realização de eleições e a criação da Justiça e da Câmara, em virtude do caos social que se estabeleceu face o crescente aumento da população, exigindo-se, assim, o estabelecimento de regras que normatizassem a vida em sociedade. Nessa ocasião a povoação recebeu o predicado de Vila. (BARZ et. al., 1997, não paginado).

Barz et al. (1997) esclarece que as ordenações do ouvidor Pardiniho demonstravam a preocupação do estado português com a ocupação ordenada do solo urbano.

⁴ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125>. Acesso em: 7 jul. 2013.

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros*. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=410690&search=parana|curitiba>> Acesso em: 15 de jul de 2013.

⁶ BARZ, E. L. et al. *História de Curitiba*. Disponível em: <http://www.casadamemoria.org.br/index_historiadecuritiba.html>. Acesso em: 16 jul. 2013. em: 16 de jul de 2013.





As ruas deveriam ser contínuas e retílineas e as edificações contíguas, resultando numa quadra compacta que impedisse a possibilidade de pátios ou corredores laterais, de forma a garantir a segurança dos habitantes (...) Além disso, a vila deveria comportar apenas atividades comerciais, artesanais e religiosas. Aos agricultores estavam reservadas as áreas do rocío. Tais atitudes evidenciavam a imposição de uma espacialidade urbana à população, bem como delineavam a separação entre a cidade e o campo.

Embora a partir de 1812 a cidade tenha ascendido à condição de sede da comarca de Paranaguá e Curitiba, foi somente em fevereiro de 1842 que Curitiba foi elevada à categoria de cidade. Contudo, Barz et al. (1997, não paginado) afirmam que mudança mais significativa deu-se em 1853, quando o Paraná se tornou independente de São Paulo e a Província nascente teve que se adaptar a uma série de exigências do Império para a sua transformação político-administrativa, sendo que entre estas medidas estava a adequação de Curitiba à condição de capital.

Barz et al (1997) esclarece que:

Anos 40, a cidade precisa ser ordenada: é a vez do Plano Agache Curitiba entrou na década de 1940 com aproximadamente 127 mil habitantes. A partir da ocupação do norte do Paraná, o crescimento da economia baseada na produção do café levou a novos investimentos e a cidade iniciou um novo processo de transformação na sua estrutura urbana. Com o intuito de disciplinar a ocupação do solo, a Prefeitura de Curitiba contratou uma empresa para elaborar um plano urbanístico para a cidade. A escolha recaiu sobre a firma paulista Coimbra Bueno & Cia, que, por sua vez, encomendou o plano ao arquiteto francês Alfred Agache.

Dessa forma, de acordo com Barz et al. (1997, não paginado) o Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, instituiu diretrizes e normas técnicas para ordenar o crescimento físico, urbano e espacial da cidade, disciplinando o tráfego, organizando as funções urbanas, bem como coordenando e zoneando as atividades, de modo a incentivar e orientar o desenvolvimento.

A cidade foi dividida em cinco áreas distintas, ocorreu através da Lei nº 699, de julho de 1953, sobre o zoneamento da cidade, incluído no Código de Posturas e Obras. A divisão ocorreu da seguinte forma: comercial: principal (ZC-1) e secundária (ZC-2); – industrial: (ZI); – residencial: principal (ZR-1), com duas subzonas: Centro Cívico (ZCC) e Centro Esportivo (ZCE), média (ZR-2), secundária (ZR-3) e rural (ZR-4); agrícola: (ZA).

Barz et al. (1997, não paginado) asseveram que o prefeito Ivo Arzua Pereira, por estar “preocupado em reexaminar o plano urbanístico de Curitiba a fim de reajustá-lo nos pontos em que o progresso o tornava inviável”, propôs em 1962 alterações no Plano, que com exceção de algumas obras pontuais, não chegou a ser implantado na sua totalidade. (g.n.)

Em 1963, foi criada a Companhia de Urbanização de Curitiba – URBS, com a finalidade de realizar estudos voltados para o planejamento econômico, social e territorial e que propiciasse as condições para a formulação de um Plano Diretor para Curitiba. As-





sim, dois anos depois a empresa paulista Serete Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, elaborou o Plano Preliminar de Urbanismo, que originou o Plano Diretor de Curitiba, transformado em lei pela Câmara Municipal em 1966 (BARZ et al., 1997).

1.2. Direito Comparado

O direito comparado apresenta-se como celeiro inesgotável de conhecimentos e de resoluções, sobretudo em uma área ainda pouco consolidada como é o direito urbanístico. O conhecimento do direito estrangeiro é indispensável para o aprimoramento das instituições brasileiras.

Cada país possui sociedade e ordenamento jurídico diferentes, contudo a base tecnológica e os grupos de interesse são semelhantes, o que facilita uma comparação válida.

Os três protótipos de sistema de planejamento urbano mais importantes são: o norte-americano, o britânico e o europeu continental. O Plano Diretor pátrio clássico segue o modelo norte-americano, em que o plano não é autoaplicável e tem por função principal orientar a elaboração do zoneamento. Contudo, o texto constitucional tem influxo no modelo continental europeu, em que o plano é autoaplicável e já contém os componentes do zoneamento.

1.2.1. Sistema norte-americano

No sistema norte-americano cada Estado tem autonomia completa para regular o urbanismo e para estabelecer unidades de governo local e o instrumento central do urbanismo americano é o zoneamento (*zoning ordinance*), que consiste na divisão do território da cidade em zonas e na especificação detalhada das atividades e das características físicas das construções nelas permitidas, mediante índices urbanísticos.

O sistema adota o *official map*, ou seja, um mapa oficial que contém a identificação dos terrenos públicos e privados, existentes e projetados. A modificação do mapa oficial é condição necessária para a realização de obras públicas que venham a alterar o sistema viário e as áreas livres.

Toda obra pública deve figurar no mapa oficial para que possa ser realizada. Nenhuma fundação de água, esgoto ou outra infraestrutura pode ser instalada em rua que não conste do mapa. Ele também determina recuos para o possível alargamento de ruas. É proibida a edificação nas áreas reservadas pelo mapa oficial para algum uso público ou em terrenos que não tenham divisa com rua oficial.

Segundo Victor Carvalho Pinto (2005, p. 2):

Tanto o zoneamento quanto o mapa oficial devem ser orientados pelo master plan, ou comprehensive plan, que é um instrumento de planejamento mais geral. Embora contenha diretrizes de uso do solo diferenciadas por zonas, o master plan deixa o detalhamento operacional para o zoneamento e para o mapa oficial. O master plan é um plano abrangente e de longo prazo, realizado com base em um diagnóstico prévio e em previsões para o crescimento da cidade.





O zoneamento e o mapa oficial são aprovados pelo Legislativo local e são considerados documentos jurídicos oponíveis diretamente aos cidadãos. Já o master plan é aprovado por uma comissão de planejamento, instituída no âmbito do Executivo, com a participação de representantes da sociedade civil.

O Legislativo só pode modificar o zoneamento no âmbito de uma nova política de ordenamento do território. Nesse contexto, assume grande importância o *master plan*, uma vez que ele é o principal documento técnico a ser consultado para verificar se as alterações do zoneamento resultam de uma nova política, ou se, ao inverso, são mudanças arbitrárias logo, ilegais.

A elaboração do *master plan* não é obrigatória, podendo haver zoneamento e mapa oficial sem sua existência preliminar. Assim sendo, o exame do caráter arbitrário ou não do zoneamento será feito com base em outros componentes de prova.

1.2.2. Sistema britânico

O urbanismo britânico é regido pela *Town and Country Planning Act*, uma lei nacional que regula qualquer operação de urbanização (*development*), tanto na zona urbana quanto na rural.

O *development plan* é o documento fundamental de ordenamento territorial. Ele é composto por um *structure plan* de base regional e por *local plans* de base urbana. Cada plano corresponde a um nível de governo. Os *structure plans* são produzidos pelos *Counties*, enquanto os *local plans* são produzidos pelos *Districts*. Um e outro devem ser aprovados pelo governo central.

O procedimento de elaboração e aprovação dos planos é totalmente regulamentado, de forma a oferecer oportunidades de participação aos interessados.

Para Victor Carvalho Pinto (2005, p. 4):

O que singulariza o modelo Britânico é o fato de não haver regras precisas sobre o que pode ou não ser feito em cada terreno. Mesmo os local plans, que são os planos mais detalhados, não chegam a estabelecer índices urbanísticos específicos para cada terreno. Eles projetam o uso futuro de cada parte do território urbano, no sentido de seu adensamento ou da realização de obras públicas, mas não fazem um detalhamento quantitativo para cada lote.

Os projetos de construção de pequeno impacto são analisados discricionariamente por técnicos do governo local. Os projetos maiores, pela comissão de urbanismo do Legislativo local. A comissão pode recusar o parecer técnico, mas poderá ter sua decisão considerada arbitrária caso não a fundamente no parecer de algum urbanista externo.

Deve-se levar em consideração os planos urbanísticos existentes e as diretrizes do governo central. São considerados aspectos como tráfego, ruído, conveniência da localização e mesmo harmonização paisagística com o entorno.





Ademais, na aprovação ou recusa de um projeto construtivo, o governo local pode aprová-lo sob condições. Nessas situações exige-se do empreendedor que sejam feitas obras no entorno, para minorar o impacto da edificação sobre a infraestrutura existente.

Existe controvérsia sobre a imposição de ônus de caráter compensatório aos empreendedores, tais como a construção de habitações populares ou equipamentos em outras áreas da cidade, que não têm interdependência com os impactos do empreendimento (*planning gain*). De uma forma geral, esse tipo de condição é considerada ilegal, entretanto tem sido largamente praticada pelos governos locais.

Das decisões do governo local cabe recurso para uma agência do governo nacional, que o julga em um processo administrativo. É um julgamento que diz respeito ao mérito da questão. O Poder Judiciário pode ser demandado para julgar exclusivamente aspectos formais do processo.

1.2.3. Sistema continental europeu

A particularidade substancial do sistema continental europeu é a estruturação de um sistema de ordenamento territorial, onde os planos de menor abrangência são mais detalhados que os de maior abrangência territorial, todavia devem respeitar as diretrizes por estes firmadas.

Os países do continente europeu apresentam um direito urbanístico codificado. Apesar de haver variações em um ou outro aspecto, a semelhança entre todas as legislações é evidente.

O principal plano é o urbano, que envolve todo o território da cidade e é detalhado por planos de bairro.

O plano regional trata basicamente dos equipamentos de infraestrutura e da inserção da cidade na rede urbana do país. Ao inverso dos demais planos, sua elaboração não é obrigatória. Muito menos sua existência é condição para a elaboração do plano urbano. Contudo, quando existente, deve ser por este respeitado. Elaborado o plano regional, torna-se obrigatória a revisão do plano urbano.

O plano urbano determina os índices urbanísticos, enquanto o plano de bairro apresenta o desenho urbano a ser seguido, com o traçado do sistema viário e a localização precisa dos equipamentos públicos e dos lotes.

A aprovação dos planos é feita por partes e o processo tem início com a elaboração de uma versão inicial do plano, elaborada por técnicos de diversos órgãos, essa versão recebe a aprovação inicial do governo local e é colocada à consulta pública, durante esse período pode receber comentários e indagações de qualquer cidadão.

Victor Carvalho Pinto (2005, p. 6) assevera:

A urbanização só pode ocorrer em áreas previamente definidas pelo plano urbano e dotadas de plano de bairro. A aprovação do plano de bairro depende da existência prévia de plano urbano. As edificações só podem ser construídas sobre áreas previamente urbanizadas.

Na ausência de planos urbanísticos, a propriedade é regulada por normas subsidiárias de planejamento, que fixam índices urbanísticos gerais e abstratos para cada situação. O regime jurídico do solo





rural é de edificabilidade limitada, só podendo abrigar atividades complementares à agricultura, à pecuária ou ao extrativismo. Nas áreas já urbanizadas, mas não planejadas, a edificabilidade tende a ser limitada ao padrão existente no entorno. Novas urbanizações são vedadas.

O direito de propriedade surge como um reflexo da programação urbanística do território, que é feita pelos planos urbanísticos. A propriedade não é restringida, mas conformada pelos planos. Onde não houver plano urbano, não pode haver plano de bairro. Na ausência de plano de bairro, não pode haver urbanização ou reurbanização. Inexistente a urbanização, não pode haver edificação.

1.3. Definição de Plano Diretor

Previsto na Constituição Federal (art. 182, § 1º) o plano diretor consta como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Esse instrumento consubstancia-se sob a forma de lei municipal, tendo origem no executivo municipal e que contém em seu bojo diretrizes gerais (plano urbanístico geral) que objetivam o desenvolvimento urbano com base no aperfeiçoamento das funções sociais da propriedade e da cidade, em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225 CF/88).

De acordo com o artigo 41 da Lei nº 10.257/01, também conhecida por Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional.

Saboya (2007, p. 36)⁷ esclarece ser importante o entendimento acerca dos conceitos de planejamento e gestão urbanos para que haja uma efetiva compreensão do que vem a ser o plano diretor.

Desta forma, Saboya (2007, p.36-37) faz a conceituação sobre planejamento urbano baseando-se nas obras dos autores Davidoff e Reiner (1973) e Hopkins (2001) e faz uma correlação entre o planejamento urbano, a gestão e o plano diretor.

[...] Planejamento urbano é o processo através do qual são estabelecidos os objetivos relativos ao desenvolvimento físico-territorial de uma determinada área e selecionadas as diretrizes consideradas as mais adequadas para orientar as ações futuras na direção desses objetivos.

Portanto, dentro dessa concepção o processo de planejamento não é um processo permanente, e sim um processo que tem um início e um fim relativamente bem demarcados, e cujo resultado é um plano.

⁷ SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90032>>. Acesso em: 15 jul. 2013.





Eventualmente esse plano pode ser revisto, atualizado, modificado, mas isso caracteriza outros processos de planejamento, com um certo grau de independência com relação àquele que originou o primeiro.

A gestão, ao contrário, é um processo permanente: Gestão urbana pode ser considerada como um processo contínuo de tomada de decisões e de implementação de ações concretas pelo poder público ao longo do tempo, com o objetivo de intervir diretamente no sistema urbano ou de gerenciar as ações que intervêm diretamente no sistema.

A gestão envolve, portanto, a construção de obras de infra-estrutura (água, esgoto, etc.) e de equipamentos urbanos (escolas, creches, postos de saúde, etc.), a alocação de recursos humanos (aprovação de projetos, fiscalização, etc.) e a implementação de programas de naturezas diversas (implantação de espaços públicos, regularização fundiária, incentivo ao transporte coletivo, etc.).

Portanto, a gestão busca alcançar os objetivos estabelecidos pelo planejamento, através de ações concretas. [...]. Pode-se concluir, a partir disso, que o planejamento faz parte da gestão. Esta última é mais ampla, uma vez que é um processo permanente e é ela quem garante as condições para que o planejamento aconteça (destinando recursos financeiros e pessoais, provendo infra-estrutura, etc.).

Nesse contexto, o plano diretor representa o principal elo entre planejamento e gestão.

É ele quem deve orientar as ações da gestão, a partir das discussões e deliberações realizadas durante o processo de planejamento.

Saboya (2008, não paginado) assevera ser uma tarefa árdua e difícil estabelecer uma conceituação que possa definir com precisão o que vem a ser um plano diretor, face ao fato de que suas características variam em conformidade com as necessidades de cada município.

É plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Saboya (2007, p. 39) define o plano diretor como sendo:

Um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos⁸.

⁸ SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90032>>. Acesso em: 15 jul. 2013.





Há também a definição do plano diretor como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2001, p. 40)⁹.

O conteúdo constitucional do plano diretor é eminentemente urbanístico, o que seria ponto pacífico se a sua obrigatoriedade de elaboração estivesse limitada apenas aos municípios metropolitanos.

É importante destacar que a viabilidade de um plano depende também de uma visão abrangente, pois trabalhar com a temática viário, importa um olhar sobre as diferentes realidades, assim, um plano de transporte urbano é assunto de suma importância para grandes cidades como São Paulo, Recife, Belo Horizonte, mas, também, não se pode deixar de levar em consideração as cidades pequenas e/ou afastadas como Jacupiranga, no Vale do Ribeira, onde o transporte na zona rural é muito mais crítico.

Ainda nesse sentido, a Constituição do Estado de São Paulo determinou a obrigatoriedade da inclusão da zona rural na abrangência territorial do plano diretor.

A maioria dos municípios paulistas é de pequeno e médio porte, de economia predominantemente agropecuária ou agroindustrial, a desconsideração do meio rural seria uma falha capaz de inviabilizar a aplicabilidade do plano diretor. O plano diretor deve considerar a zona rural, e não há lei que proíba isto.

Se o plano diretor visa transformar a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local (urbana e rural), deverá conter disposições sobre os três sistemas gerais: via (sistema viário da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e rural), zoneamento e espaços verdes.

1.4. Base do Plano Diretor na Constituição

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. É obrigatório para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes¹⁰, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como das áreas de interesse turístico e também nos locais onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos¹¹.

⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

¹⁰ Antes da vigência da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – o plano diretor era obrigatório apenas para os Municípios cuja população fosse superior a 20 mil habitantes.

¹¹ Cf. Acrescentado ao Estatuto da Cidade o inciso VI ao artigo 41, em virtude da promulgação da Lei nº 12.608/12 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil





1.5. O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da constituição federal, estabelecendo parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil, tendo em vista o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (desestimular o subaproveitamento do imóvel ou seu uso inadequado, propiciar a regularização fundiária de áreas de favelas e cortiços, possibilitando a apropriação coletiva, etc.) e a garantia do bem estar de seus habitantes.

Ainda nesse sentido, de acordo com o Estatuto da Cidade, os princípios constitucionais fundamentais norteadores do plano diretor são (BRASIL, 2001, p. 42):

- I) da função social da propriedade
- II) desenvolvimento sustentável
- III) das funções sociais da cidade
- IV) da igualdade e da justiça social;
- V) da participação popular e da gestão democrática¹².

Com o mesmo delineamento temos que:

O Estatuto abarca um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos – e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega – como não podia deixar de ser – para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. (BRASIL, 2001, p. 21)

Assim, são vários os instrumentos de política urbana, dentre eles: consórcio imobiliário, operações urbanas consorciadas, parcelamento e edificação compulsórios, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa e transferência do direito de construir. Cumpre salientar que no rol do artigo 4º do Estatuto da Cidade, em seu inciso III, alínea “a”, o plano diretor está inserido como sendo também um instrumento de política urbana.

Contudo, mesmo aqueles municípios desobrigados constitucionalmente a elaborar o plano diretor, somente poderão se beneficiar dos instrumentos acima citados após a aprovação do seu plano diretor.

Conforme o Estatuto da Cidade, nem todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. Apesar disso, o Ministério das Cidades recomenda que todos os municípios brasileiros o façam.

O Plano Diretor é importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais. Em todos os casos, obrigados pelo Estatuto da Cidade, ou não, é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as

¹² O princípio da gestão democrática constante no item V foi inserido na 2ª edição (2002) do Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos.





desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades. Elaborar e aprovar o Plano Diretor sempre será providência indispensável para implementar a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2004, p. 17).¹³

Ressalte-se, todavia, que o Conselho das Cidades¹⁴ determina que não basta que os instrumentos constem no plano diretor, sendo necessário também que haja a delimitação da área de abrangência no plano diretor, bem como deverá constar a justificativa para aplicação de cada um dos instrumentos.

Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor.

Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos. (BRASIL, 2005, p. 2-3)

1.6. Plano Diretor e a Função Social da Propriedade

Em 1920, nas ilhas gregas, reuniram-se arquitetos e urbanistas no 4º CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Carta de Atenas) e definiram as quatro funções básicas do homem (habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito). Assim, considerando as funções básicas do homem, o adensamento populacional, dentre outros fatores, busca-se um equilíbrio entre público e privado na cidade, cabendo à Administração Pública definir as exigências normativas e parâmetros de atuação fiscalizatória para que os imóveis não fiquem vazios, abandonados ou sejam neles construídos prédios fora dos requisitos legais descumprindo as especificações. (DI SARNO, 2001, p. 74). Assim, a propriedade passa por um processo de relativização.

Os planos urbanísticos, bem como os planos físico-territoriais, que integravam os planos diretores da década de 1970 cuidavam de questões sobre o embelezamento, saneamento ou de cidades novas sobre a perspectiva de restrições administrativas ao exercício da propriedade, não tratavam da função social da propriedade. Foi somente após a Constituição de 1988 que a função social da propriedade pôde ser regulada pelos municípios. Assim, para definir o que seja uso racional e adequado da propriedade urbana sem gerar segregação e exclusão populacional, cabendo equilíbrio no uso dos recursos naturais e a preservação do ambiente urbano. (MOREIRA, 2001, p. 147-165).

Ainda nesse sentido, o artigo 1º, nos incisos I e II da Resolução 34 do Conselho das Cidades, de 1 de julho de 2005¹⁵ determina que haja:

¹³ BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministérios das Cidades/Confea, 2004. Disponível em: <<http://gapextrema.com.br/biblioteca/plandir/Livro%20Plano%20Diretor.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 89, 14 jul. 2005, Seção 1. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-snpu/942-legislacao-federal>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

¹⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 89, 14 jul. 2005, Seção 1. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-snpu/942-legislacao-federal>>. Acesso em: 16 jul. 2013.





- I - as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;*
- II - as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;*

Em conformidade com o artigo 3º da Resolução 34 para fazer cumprir a função social, o plano diretor deve¹⁶:

- I - determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados;*
- II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;*
- III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;*
- IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade;*
- V - delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município.*

2. Características

2.1. Competência

Segundo ao artigo 182, § 1º da Constituição Federal, o plano diretor será de iniciativa do poder executivo municipal (Prefeito), mas deve ser submetido à Câmara Municipal para aprovação. Destaca-se que os planos diretores dos anos 1970 não eram necessariamente aprovados pelo legislativo e sua propositura poderia ter origem no Executivo ou em uma unidade municipal responsável pelo planejamento. (MOREIRA, 2001, p. 152).

Importa observar que hoje, diante do contexto histórico, sua elaboração e aprovação não deve se restringir tão somente a um corpo de técnicos e juristas, como ocorria no passado. Deve, portanto, ser aprovado como lei e com a participação da sociedade (art. 40, § 4º do EC) nas discussões sobre a cidade, caso contrário será eivado de vício (inconstitucional) e carecerá de legitimidade.

2.2. Finalidade

O plano diretor tem como finalidade ou objetivo “orientar as ações do poder público visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, garantir os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade”. (SABOYA, 2008, não paginado)¹⁷.

¹⁶ id.

¹⁷ SABOYA, R. *O que é plano diretor?* Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/o-que-e-plano-diretor/>>. Acesso em: 15 jul. 2013.





Saboya (2008, não paginado) atribui ao plano diretor cinco funções: garantir o atendimento das necessidades da cidade, bem como melhor qualidade de vida na cidade; a preservação e restauração dos sistemas ambientais; promover a regularização fundiária e a consolidação dos princípios da reforma urbana¹⁸.

2.3. Etapas do Plano

“Para elaborar o Plano Diretor, a Prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada de técnicos de diversos setores da administração”, podendo acrescentar outros profissionais especialistas, ou consultores, se houver necessidade. (BRASIL, 2004, p. 18).

Importante destacar que “os contratos desses especialistas e consultores devem incluir cláusulas que prevejam (i) a transferência eficaz de conhecimento e (ii) a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 18).

Segundo Silva (2008, p. 144), na elaboração do plano diretor quatro etapas devem ser observadas, quais sejam: estudos preliminares que compreendem a avaliação da situação vigente no município (uma fotografia); segue-se pelo diagnóstico que enseja uma pesquisa aprofundada da realidade, formulação de dados e a análise das variáveis com um olhar de previsibilidade com relação à evolução dos problemas. Com o diagnóstico, estabelece-se um plano de diretrizes, com objetivos e prioridades, e a partir destas elaboram-se instrumentos (Instrumentação do Plano) que serão usados na ordenação do território, de acordo com os objetivos traçados e sob os vários aspectos: físico-territorial, social, econômico e administrativo.

De acordo com a Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro (2009, não paginado)¹⁹ o início do plano diretor envolve a “leitura da cidade real” abarcando tudo que se refere aos “aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, buscando a posterior formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e de ocupação da cidade”.

Art.7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como:

[...]

III audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades;

IV consultas públicas [...]. (BRASIL, 2005, p. 3-4)

Destaca-se que a efetividade do plano diretor terá correlação direta com as necessidades de cada municipalidade, razão pela qual é de suma importância “ouvir” os anseios de cada população local e estimular estudos que viabilizem um plano diretor mais participativo e coerente com a realidade urbanística ali existente.

¹⁸ id.

¹⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro. *Plano Diretor do Município*. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/oqueplano.php>>. Acesso em: 24 jul. 2013.





Nesse sentido, temos a orientação do Ministério das Cidades que diz “os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimulem a participação dos cidadãos e a produção coletiva” (BRASIL, 2004, p.13).

De acordo com o Ministério das Cidades, a elaboração do plano diretor compreenderá quatro fases ou etapas, ressalvando que “a conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e deve ser feitos” (BRASIL, 2004, p. 32).

1ª Fase: leituras técnicas e comunitárias

“Ler a cidade” é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades (...) do ponto de vista dos diversos segmentos sociais.

A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade.

A leitura técnica deve ir além do agrupamento de “dados globais e médias locais do município”, ela deve, sim, a revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros. (BRASIL, 2004, p. 20).

A primeira fase ainda engloba:

- a) a elaboração dos Mapas do Município: i) mapas temáticos sobre o território; ii) mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos; iii) mapas de uso do solo; iv) mapas da infraestrutura urbana e, v) mapas da atividade econômica do município.;
- b) a análise da dinâmica imobiliária;
- c) o levantamento da legislação urbanística e demais legislações federal, estadual e municipal em vigor;
- d) fazer o levantamento de estudos, planos e projetos sobre o município;
- e) confrontar as leituras técnica e comunitária.

2ª Fase: Momento de formular e pactuar propostas; 3ª Fase: Definir os instrumentos e a 4ª Fase: Encampa o sistema de gestão e planejamento do município

3. Abrangência urbana ou rural

Tendo em vista ser o Plano Diretor um instrumento da política de desenvolvimento urbano poderia surgir um questionamento quanto a abrangência da expressão “urbano”. Poderíamos, então, fazer uma cisão entre desenvolvimento urbano e rural. É plausível dado raciocínio? Entende-se que não, pois o espaço urbano é marcado pela dialética que possui sentido quando da integração do cenário. Ainda nesse sentido, para corroborar para corroborar o entendimento convém observar o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade que prescreve que o município será visto como um todo. Assim, o Município tratará dos





assuntos de interesse local (art. 30, I da CF/88) com abrangência das áreas urbanas e rurais. Destaca-se, entretanto, que o município não invadirá esfera da competência privativa da União quanto a disciplina de direito agrário (art. 22, I da CF/88).

Não há uma definição uníssona sobre o que vem a ser um imóvel urbano ou rural. De modo que há que ser observado tanto o CTN c/c Lei nº 9.393/96 (ITR), quanto o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) de onde podemos extrair dois critérios distintos: **critério da situação** ou **localização** (art. 29 CTN c/c art. 1º Lei nº 9.393/96) e critério da utilização (Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra).

Mario Pazutti Mezzari²⁰ diz que o problema que podemos encontrar em virtude dessa dupla definição, refere-se à possibilidade de o imóvel ficar vazio de tributação e cita como exemplo um imóvel, localizado no perímetro urbano, que não estará adstrito ao INCRA (por força de sua utilização), mas também não estará sob incidência do ITR em virtude de sua localização em zona urbana, uma vez que o Município somente poderá tributar se oferecer pelo menos dois dos melhoramentos exigidos pelo art. 32 do CTN.

O entendimento jurisprudencial tem sido no sentido de adoção do critério da situação ou localização previsto no CTN.

Em relação à celeuma sobre se o plano diretor deverá englobar também a área rural, vemos que a maioria dos doutrinadores entende que sim. Entendem que ao planejar o plano diretor os olhares deverão estar voltados não só para as zonas urbanas, como também para as rurais.

Desse modo, o plano diretor deve abranger a população como um todo, tendo sempre em mente o bem-estar de seus cidadãos (SARNO, 2013).

Abaixo alguns exemplos, além dos já citados em termos de incidência tributária (ITR ou IPTU?), que demonstram cabalmente a necessidade de se saber se o imóvel é urbano ou rural (que servirão como parâmetro para enquadramento/concessão ou não de determinados benefícios).

– Programa Minha Casa Minha Vida

Inciso I, § 1º art. 59

§1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (g.n.)

– Novo Código Florestal

O novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12) no inciso IV, art. 3º define área rural consolidada como:

“área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso”.

²⁰ MEZZARI, M. P. *Imóvel rural*. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/anexos/MarioMezzari_ImovelRural.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2013.





O art. 3º do mesmo dispositivo legal conceitua como pequena propriedade ou posse rural familiar aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Se formos além, podemos nos basear no Estatuto da Cidade e dentro das diretrizes gerais no artigo 2º, VII estabelece a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

Caramuru também entende que uma política urbana “não deve deixar de levar em conta a zona rural ignorando dados de uma realidade social constituído por fatores que muitas vezes não compreendem à própria vida em sociedade”. A título de exemplo, podemos citar o caso dos “isqueiros²¹” comentado na palestra da Dra. Daniela Libório²².

Daniela Libório, em outra ocasião, diz que “O Município deve ser considerado na totalidade de seu território para fins de direito Urbanístico”.

3.1. Breves considerações sobre a obrigatoriedade de cadastro do imóvel rural

Até 1991 a atribuição do ITR era do INCRA, de modo que havia a expedição de um único documento de certificação de cadastro em conjunto com a guia de cobrança do ITR.

Ocorre que, a partir de 1992, o ITR passou a ser de competência da Secretaria da Receita Federal, desvinculando-se o imposto da atribuição do INCRA. Assim, desde 1992, o imóvel rural necessita ter os dois cadastramentos: um junto à SRF para fins tributários e outro, junto ao INCRA para fins meramente estatísticos.

4. Conclusão

O plano diretor é um importante instrumento de desenvolvimento de política urbana que, se for elaborado com base em um bom planejamento, poderá contribuir para a regularização fundiária, bem como para o efetivo exercício da função social da cidade e da propriedade.

Outrossim, ele possibilita ao gestor e à população (no que couber a esta) a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tais como, parcelamento ou edificação compulsórios, outorga onerosa, transferência do potencial construtivo, consórcio imobiliário e direito de superfície, os quais se forem bem utilizados, levando-se em consideração as especificidades de cada Município e o clamor dos munícipes (através das audiências públicas), serão de grande valia para o efetivo desenvolvimento sustentável das cidades, dentro do contexto histórico-político-social de cada municipalidade.

Vale lembrar que o plano diretor é um valioso instrumento de planejamento, mas não deve ser elevado à categoria de “salvador” dos problemas da cidade, pois sua aplicação está direcionada para cidades reais, caracterizadas por conflitos quantificados e

²¹ Isqueiros são trabalhadores que habitam em “palafitas” e cuja atividade principal é a “pesca” de iscas.

²² DI SARNÓ, D. C. L. *Palestra sobre Plano Diretor*. São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, em 25 de fevereiro de 2013.





qualificados de interesses “(...) entre o capital industrial, imobiliário, comercial e da população (...)” (SOMEKH, 2001, p. 85).

Ainda nesse sentido, se faz necessário destacar que sua formulação não deve pautar-se numa perspectiva tecnocrática e centralizadora, como no passado, mas, sim, em um diagnóstico da cidade, pesquisa e análise dos dados, estabelecimento de objetivos e a gestão democrática da cidade, objetivando a efetiva ordenação do território em prol de uma política de inclusão social.

Referências bibliográficas

ACEAV.PT. Disponível em: <<http://www.aceav.pt>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

BARZ, E. L. et al. *História de Curitiba*. Disponível em: <http://www.casadamemoria.org.br/index_historiadecuritiba.html>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BATEIRA, C.; TARDIN, F. et al. *A cidade que queremos!* Plano Diretor Participativo - cidade de todos. Março de 2006. Disponível em: <http://gapextrema.com.br/biblioteca/plandir/Cartilha_nucleo_RJ.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

BRAGA, R. *Aspectos da ordenação territorial nas leis orgânicas municipais do Estado de São Paulo*. 1993. 190 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

RIO DE JANEIRO (Estado). Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro. *Plano Diretor do Município*. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/oqueplano.php>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 89, 14 jul. 2005, Seção 1. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-snpu/942-legislacao-federal>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <<http://planodiretor.saoulourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília, DF: Ministérios das Cidades/Confea, 2004. Disponível em: <<http://gapextrema.com.br/biblioteca/plandir/Livro%20Plano%20Diretor.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

DI SARNO, D. C. L. Função social da propriedade urbana. In: MOREIRA, M. (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2001.

_____. *Palestra sobre Plano Diretor*. São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, em 25 de fevereiro de 2013.

FARIA, J. E. de O. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

GRAMADO. Prefeitura de Gramado. *Plano Diretor de Gramado/RS*. Disponível em: <http://www.gramado.rs.gov.br/Plano_Diretor_Diretor_2006>. Acesso em: 24 fev. 2013.





INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa do perfil dos municípios brasileiros*. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=410690&search=parana|curitiba>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

MEZZARI, M. P. *Imóvel rural*. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/anejos/MarioMezzari_ImovelRural.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2013.

MORAES, J. G. V. de. *História geral e Brasil*. São Paulo: Ática, 2003.

MOREIRA, A. C. M. L. Plano Diretor e função social da propriedade urbana. In: MOREIRA, M. (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2001.

PALMAS em Foco. Disponível em: <<http://www.uft.edu.br/palmasemfoco/artigos/03.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

PINTO, V. C. *Direito urbanístico - plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125>. Acesso em: 7 jul. 2013.

SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. 231 f. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90032>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SABOYA, R. *O que é plano diretor?* Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/o-que-e-plano-diretor/>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SEBRAE. *O negócio é participar - a importância do Plano Diretor para o desenvolvimento municipal*. Disponível em: <http://sebraesp.com.br/arquivos_site/cartilha_diretor>. Acesso em: 24 fev. 2013.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOMEKH, N. Função social da propriedade e da cidade. In: MOREIRA, M. (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2001.

TALLER, A.; ANTIK, A. *Curso de Derecho Urbanístico*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores, 2011.

