



INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

INTRODUÇÃO AO TEMA:

Os instrumentos da política urbana, incluindo para o planejamento municipal, estão insertos no art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001¹, mais conhecida como Estatuto da Cidade, com a seguinte redação:

- Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
- I planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III planejamento municipal, em especial:
- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo,
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento apudi
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV institutos tributários e finançáros
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana IPTU;
- b) contribuição de melhoria
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V institutos jurídicos e políticos
- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa
- c) limitações administrativas;
- d) tombomento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- Degreelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- // direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

¹ Lei 10.257/2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, acesso em 08/06/2017







- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
- u) legitimação de posse.
- VI estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
- § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
- § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.
- § 3° Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

O Estatuto da Cidade tem como condão regulamentar os arigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbona, trazendo regras gerais para tanto, em especial a obrigatoriedade de plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, para cidades com mais de vinte milhabitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Também nestes dispositivos encontram-se as premissas para o parcelamento ou edificação compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, senão velamos²:

- Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
- § 1º O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvalvimento e de expansão urbana.
- § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
- § 4° É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluida no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
- parcelamento ou edificação compulsórios;
- II imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
- Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 08/06/2017





oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

- § 1° O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
- § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
- § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Destarte, por força das diretrizes constitucionais e legais, também o Município de Palmas houve por bem estabelecer seu plano diretor, vigente pela Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, a qual "Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º10.257, de 10 de julho de 2001."3

O Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, assim nominado pela própria lei em seu art. 1º, estabelece detidamente os instrumentos da política urbana, com os seguintes dizeres:

Art. 74. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados os seguintes instrumentos de política urbana:

- I instrumentos de planejamento:
- a) Plano Plurianual;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Lei de Orçamento Anual;
- d) Lei de Parcelamento de Solo Urbano;
- e) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- f) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social;
- g) Planos, Programas e Projetos Setoriais;
- h) Programas e Projetos Especiais de Urbanização;
- i) Instituição de Unidades de Conservação;
- j) Zoneamento Agra-Econômico-Ambiental;
- k) Zoneamento Ecológico-Econômico.
- II instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos:
- a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- b) Imposto Territorial e Predial Urbano IPTU Progressivo no Tempo;
- c) IPTO com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação;
- 📶 IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário;
- e) Taxas e tarifas públicas específicas;
- f) Contribuição de Melhoria;
- g) Incentivos e benefícios fiscais;
- h) IPTU ecológico;
- i) ISSQN ecológico;
- j) Planta Genérica de Valores atualizada;
- k) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;

³ Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, disponível em https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20155%20de%2028-12-2007%2011-53-26.pdf, acesso em 08/06/2017







- 1) Zonas Especiais de Interesse Social;
- m) Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- n) Transferência do Direito de Construir;
- o) Operações Urbanas Consorciadas;
- p) Consórcio Imobiliário;
- q) Direito de Preferência;
- r) Direito de Superfície;
- s) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;
- t) Licenciamento Ambiental;
- u) Tombamento;
- v) Compensação Ambiental.
- III instrumentos de regularização fundiária:
- a) Concessão de Direito Real de Uso;
- b) Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;
- c) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.
- IV instrumentos administrativos:
- a) Servidão Administrativa e limitações administrativas,
- b) Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;
- c) Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
- d) Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos:
- e) Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
- f) Termo administrativo de ajustamento de conduta;
- g) Dação de Imóveis em pagamento da dívida.

E mais, estabeleceu que os instrumentos deveriam ser reformulados em conformidade com o novo Plano Diretor, no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da publicação da lei.

SUBTEMAS:

Instrumentos de Política Urbana: Estatuto da Cidade x Plano Diretor Participativo de Palmas

Notadomente, o rol dos instrumentos da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade não é exaustivo, conforme se depreende da própria leifura do art. 4º da Lei 10.257/2001.

Assim, o Município de Palmas, ao estabelecer seu Plano Diretor Participativo, inovou na discriminação dos instrumentos, acrescentando aos estabelecidos no Estatuto da Cidade:

- ✓ Como instrumento de planejamento:
 - o Programas e Projetos Especiais de Urbanização;
- ✓ Como instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos:
 - IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação;
 - IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário;
 - o Taxas e tarifas públicas específicas;





- IPTU ecológico;
- o ISSQN ecológico;
- Planta Genérica de Valores atualizada;
- Licenciamento Ambiental;
- o Compensação Ambiental.
- ✓ Como instrumentos administrativos
 - Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;
 - Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
 - Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
 - Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
 - Termo administrativo de ajustamento de conduta;
 - o Dação de Imóveis em pagamento da divida.

Não obstante, instrumentos efetivamente previstos no Estatuto da Cidade deixaram de ser consignados no Plano Diretos Participativo, quais sejam:

- ✓ Instrumento de planejamento municipal:
 - gestão orçamentária participativa
- ✓ Instrumentos jurídicos e políticos
 - o usucapião especial de imovel urbano;
 - o referendo popular e plebiscito;
- ✓ Estudo prévio de impacto ambiental.

Outros foram acrescidos ao Estatuto da Cidade posteriormente, porém não foram atualizados no Plano Dire or Participativo, senão vejamos:

- ✓ Instrumentos jurídicos e políticos:
 - demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
 (ncluído ao Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº
 1.977/2009)
 - legitimação de posse. (Incluído ao Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 11.977/2009)

Outros na própria classificação dos instrumentos no Plano Diretor Participativo diverge da estabelecida no Estatuto da Cidade. Vejamos:

Estatuto da Cidade	Plano Diretor Participativo		
planejomento municipal	I - instrumentos de planejamento		
🗸 institutos tributários e financeiros	II - instrumentos jurídicos, econômicos e		
III- institutos jurídicos e políticos	urbanísticos		
IV - estudo prévio de impacto ambiental	III - instrumentos de regularização		
(EIA) e estudo prévio de impacto de	le fundiária		
vizinhança (EIV)	IV - instrumentos administrativos		

Diante disso, alguns instrumentos foram classificados no Plano Diretor Participativo de forma diferente do Estatuto da Cidade, conforme exemplos comparativos a seguir:

Instrumento	Classificação		
mishomemo	Estatuto da Cidade	Plano Diretor Participativo	







Instituição de Unidades de	Institutos jurídicos	е	Instrumentos de
Conservação	políticos		planejamento
Contribuição de Melhoria	Institutos tributários	О	Instrumentos jurídicos,
	financeiros		econômicos e urbanísticos
Incentivos e benefícios	Institutos tributários	Ф	Instrumentos jurídicos,
fiscais	financeiros		econômicos e urbanísticos
Estudo Prévio de Impacto	Estudo Prévio de Impact	0	Institutos jurídicos e
de Vizinhança	de Vizinhança		políticos
Concessão de Direito Real	Institutos jurídicos	е	Instrumentos de
de Uso	políticos		regularização fundiária
Concessão de Uso	Institutos jurídicos	Ф	Instrumentos de
Especial para fins de	políticos		regularização fundiária
Moradia			
Assistência técnica e	Institutos jurídicos	е	Instrumentos de
jurídica gratuita para as	políticos		regularização fundiária
comunidades e grupos			
sociais menos favorecidos.			
Servidão Administrativa e	Institutos jurídicos		Instrumentos
limitações administrativas	políticos		administrativos

Evidentemente, nada obsta a inclusão de novos instrumentos na legislação municipal. Entretanto, tal decisão deve levar em conta algumas considerações importantes:

- a) se trata-se de instrumento ou mera atividade administrativa;
- b) se é um instrumento constante no ordenamento jurídico pátrio, dependendo apenas de regulação local;
- c) se é um instrumento passível de regulamentação, quando tratar-se de sua necessidade por cultura local;
- d) a efetividade da medida enquanto condição para o cumprimento da função social do propriedade urbana.

Assim, os instrumentos inclusos no Plano Diretor Participativo e não constantes no Estatuto da Cidade merecem ser novamente verificados.

Ainda mais, e com maior relevância, os instrumentos efetivamente previstos no Estatuto da Cidade e não insertos no Plano Diretor Participativo também devem ser revistos, objetivando sua inclusão, quais sejam:

- a) gestão orçamentária participativa;
- b) usucapião especial de imóvel urbano;
- referendo popular e plebiscito;
- d) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
- e) legitimação de posse.

Noutro ponto, embora a lista de instrumentos trazida no Estatuto da Cidade não seja taxativa, seria de melhor compreensão normativa se os instrumentos tratados no Plano Diretor Participativos tivessem a mesma classificação orientadora do marco legal.

A Regulamentação dos Instrumentos Previstos no Plano Diretor Participativo







Alguns instrumentos não carecem de regulamentação específica, como plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, imposto predial e territorial urbano, contribuição de melhoria e desapropriação, vez que já possuem normas próprias, devendo o Poder Público tão somente observar as diretrizes do Plano Diretor para as respectivas efetivações.

Outras devem observar as diretrizes do Plano Diretor em cada tipo de situação prática, como planos, programas e projetos setoriais, programas e projetos especiais de urbanização, contratos de concessão dos serviços públicos urbanos, contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos, Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional, e termo administrativo de ajustamento de conduta.

Entretanto, praticamente todos os demais instrumentos tratados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo carecem de regulamentação própria para sua aplicação.

De tais instrumentos, dentre os incluídos no Plano Diretor Participativo, temos as seguintes situações quanto a regulamentação:

temos as seguintes situa	ções quanto a regulamentação:
Instrumento	Regulamentação
Lei de Parcelamento do Solo Urbano	 ✓ Lei nº 468/94 - Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos, ✓ Lei 658/97 - Autoriza o Poder Executivo a alterar as nomenclaturas das Quadras e logradouros do Plano Diretor Urbanístico da Capital.
Lei de Uso e Ocupação do Solo	 ✓ Lei p° 386/93 Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso – Palmas Centro; ✓ Lei p° 094/2004 – Dispõe sobre o uso e ocupação do solo da Área de Urbanização Prioritária II - Palmas Sul; ✓ Lei Complementar n° 09/99 - Altera o uso do solo dos lotes que especifica - Usos Mistos; ✓ Lei Complementar n° 25/00 - Usos Mistos; ✓ Lei Complementar n° 37/01 - Autoriza o Poder Executivo a analisar e aprovar ações relativas a ocupação e uso do solo do Projeto Orla; ✓ Lei n° 1.133/02 - Disciplina o plano de uso e ocupação das áreas adjacentes às praias, rios, lagos e lagoas do Município de Palmas; ✓ Lei Complementar n° 81/04 - Estabelece os usos toleráveis para os lotes lindeiros às avenidas da Área de Urbanização Prioritária I; ✓ Lei Complementar n° 95/04 - Estabelece os usos
	toleráveis para os lotes residenciais HU e HM da Área de Urbanização Prioritária I; ✓ Lei Complementar nº 96/04 - Cria no entorno do Lago de Palmas, a primeira zona de urbanização específica, para fins de desenvolvimento turístico e ambiental - AUIT I;





	 ✓ Lei 1.326/04 - A instalação e o funcionamento de Templos Religiosos de qualquer Culto ou credo em Palmas, poderão ocorrer independentemente da destinação prevista para o Setor; ✓ Lei Complementar nº 110/05 - Dispõe sobre a alteração da nomenclatura e do uso e ocupação do solo das áreas que especifica; ✓ Lei Complementar nº 203/10 - Regulamenta os usos admitidos e índices urbanísticos da Área de Urbanização de Interesse Turístico - AUIT do município de Palmas - AUIT II.
Planos de	Não regulamentado
Desenvolvimento	
Econômico e Social	
Instituição de Unidades de Conservação	Não regulamentado.
Zoneamento Agro-	Não regulamentado
Econômico-Ambiental	
Zoneamento	Não regulamentado
Ecológico-Econômico	
Parcelamento,	✓ Lei Complemental nº 195/2009 - Dispõe sobre a
Edificação ou Utilização	Regulamentação e Aplicação do Parcelamento,
Compulsórios	Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo urbano não edificado subutilizado ou não-utilizado
Imposto Territorial e	✓ Lei Complementar nº 195/2009 - Dispõe sobre a
Predial Urbano - IPTU	Regulamentação e Aplicação do Parcelamento,
Progressivo no Tempo	Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo utbano não edificado subutilizado ou não-utilizado
IPTU com alíquotas	✓ Lei Complementar nº 107/2005 - Dispõe sobre o Código
maiores em creas	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
vazias urbanas para fins	ributário no âmbito Municipal;
de incentivo de	Lei Complementar nº 285/2013 – Institui o novo Código
ocupação	Tributário do Munícipio de Palmas-TO.
IPTU reduzido em	Não regulamentado
imóveis construídos em áreas de adensamento	
prioritário	
Taxas e tarifas públicas	Não regulamentado.
<i>e</i> specificas	
ontribuição de	✓ Lei Complementar nº 285/2013 – Institui o novo Código
Melhoria	Tributário do Munícipio de Palmas-TO, especificamente nos arts. 97 a 111.
Incentivos e benefícios	✓ Isenção do ISS para os serviços de transporte coletivo de
fiscais	passageiros – Lei Complementar nº 285/2013 – Institui o
,	novo Código Tributário do Munícipio de Palmas-TO,
	especificamente no inc. Il do art. 62;
	✓ Isenção de ISS para instalações de condomínios
	industriais, parques tecnológicos, empresas de base
	tecnológica, call center, data center - Lei







	Complementar nº 299/2013 – Institui o Programa de Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Econômico-Industrial do Município de Palmas – PRIDE; ✓ Isenção de ISS, IPTU e ITBI para uso e manutenção de sistema de energia solar - Lei Complementar nº 327/2015 - Cria o Programa Palmas Solar para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas; ✓ Isenção de IPTU para imóveis de baixo valor – Nei nº 2.018/2013 - Institui a Planta de Valores Genéricos, especificamente no art.5°; ✓ Isenção de IPTU para aposentados pensionistas, deficientes incapacitados para o traisalho e idosos acima de 65 anos – atualmente pela La Complementar nº 285/2013 - Institui o navo Código Tributário do Munícipio de Palmas-TO, especificamente no inc. Il do art. 20 (benefício previsto desde 2002 em outras legislações); ✓ Isenção de imposios e taxas para o Programa Minha Casa Minha Vida – Nei Gomplementar nº 192/2009 - Dispõe sobre o Plano de Incentivos a Projetos Habitacianais Populares, vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV do Governo Federal; ✓ Isenção de taxas de Habite-se e ISS para programa habitacianal que se enquadrar como baixa renda – Lei Sonoplementar nº 298/2014 - Institui o Habite-se Social de Moradia Popular.
IPTU ecológico	Não regulamentado
ISSQN ecológico	Não regulamentado
Planta Genérica de Valores atualizada	Lei nº 2.018/2013 - Institui a Planta de Valores Genéricos
Desapropilação com pagamento em títulos da dívida pública	Não regulamentado
Zonas, Especiais de Interesse Social	Além das ZEIS previstas no art. 25 do Plano Diretor Participativo: ✓ Santa Bárbara - Lei Complementar nº 47/2002 - Dispõe sobre a desafetação dos imóveis que especifica; ✓ Praça do Anjos - Lei Complementar nº 212/2010 - Dispõe sobre desafetação, alteração do uso de área pública e criação da Zona Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso; ✓ Palmas Sul - Lei Complementar nº 292/2014 - Dispõe sobre a criação da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Palmas Sul, estabelece normas para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social -





Outorga Onerosa do Direito de Construir	 EHIS para o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV; ✓ Santo Amaro – Lei Complementar nº 328/2015 - Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar as áreas municipais situadas na Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro, em Palmas; ✓ Jardim Canaã – Lei Complementar nº 344/2015 - Dispõe sobre a criação e regulamentação da Zona Especial de Interesse Social Jardim Canaã, para fins de regularização fundiária. ✓ Lei Complementar nº 274/2012 - Dispõe sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso
Transferência do Direito	Não regulamentado
de Construir	
Operações Urbanas	Não regulamentado
Consorciadas	Trad regularitoritado
Consórcio Imobiliário	Não regulamentado
Direito de Preferência	Não regulamentado
Direito de Superfície	Não regulamentado
Estudo Prévio de	Não regulamentado
Impacto de Vizinhança	
Licenciamento	✓ Lei nº 1.011/2012 Dispoe sobre a Política Ambiental,
Ambiental	Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do
	Meio Ambiente
Tombamento	✓ Lei Complementar nº 6/1999 - Dispõe sobre o Patrimônio
	His órico, Artístico e Cultural do Município de Palmas
Compensação	Não regulamentado
Ambiental	
Concessão de Direito	·
Real de Uso	Real de Uso de área pública no Município de Palmas
	Não regulamentado
Especial para fins de	
Moradia	
Assistência técnica e	Não regulamentado
jurídica gratuita para as	
comunidades e grupos	
socidis menos	
avorecidos	Não regulamentado
Seçvidão Administrativa e limitações	Não regulamentado
e limitações administrativas	
Concessão, Permissão	✓ Lei nº 856/1999 - Regulamenta a utilização de áreas
ou Autorização de uso	públicas do Município de Palmas por traillers, quiosques
de bens públicos	e similares
municipais publicus	✓ Lei Complementar nº 356/2016 - Dispõe sobre a
mornicipalis	utilização de áreas públicas do Município de Palmas,
	por quiosque; mobiliários urbanos; trailer ou similares





Dação de Imóveis em	✓ Lei Compleme	entar nº 2	288/2013 - R€	gula	o processo
pagamento da dívida	contencioso	fiscal,	disciplina	OS	processos
	administrativos tributários, em especial nos arts. 99 a 104.				

Análise dos Instrumentos não Passíveis de Regulamentação Específica

Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual

O modelo orçamentário brasileiro é definido no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer às diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivos prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, o PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias.

Muito em voga nos dias atuais, a participação pópular em especial na elaboração do PPA e mais ainda na LOA reforça o senso comum da necessidade de (1) o cidadão conhecetos recursos disponíveis, (2) estabelecer as diretrizes da cidade e (3) programar especificamente as obras e serviços a serem realizados no Município.

Em Palmas, entretanto, a população do Município de Palmas não influencia significativamente na gestão pública municipal, através da participação popular na gestão do gasto público. Nos últimos 10 anos, houve apenas um orçamento participativo (LOA) em 2009 e apenas um planejamento participativo (PPA) para o quadriênio. Assim, a gestão pública não tem como diretriz a participação papular⁵.

Como já enunciado, chama atenção a ausência de dois dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ausentes no Plano Diretor Participativo: "gestão orçamentária participativa" e "referendo popular e plebiscito". Tois lacunas demonstram que o Poder Público Municipal não se utiliza da vortade popular para conduzir a cidade.

Assim, a participação popular nestes instrumentos deve ser estabelecida como diretriz no Plano Diretor.

<u>Imposto Predial e Territorial Urbano</u>

O IPTU foi alçado à condição de instrumento de política urbana através do Estatuto da Cidade, em razão de sua notória condição de extrafiscalidade,

⁴ Instrumentos de Planejamento e Orçamento, disponível em http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html, acesso em 08/06/2017

⁵ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 59, 621, 930, 2465, 4362, 4365 e 3364 da Planilha Geral de Contribuições.







embora não esteja assim diretamente tratado no Plano Diretor Participativo, que seccionou o assunto em (a) IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas (b) IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário e (c) h) IPTU ecológico, que serão tratadas a seguir, em tópicos específicos.

Entretanto, a extrafiscalidade do IPTU, como efeito da tributação, reside num instrumento para efetivação da função social da propriedade por meio das impostas limitações patrimoniais, tendo como objetivo induzir ao uso adequado da propriedade imobiliária.

A extrafiscalidade não se refere, naturalmente, somente da questão do progressividade do IPTU no tempo pelo descumprimento da função social (a sel tratada como instrumento específico). Em Palmas, outras situações do extrafiscalidade estão presentes na legislação própria.

A exemplo disso, tempos as alíquotas progressivas do IFTU de acordo com o valor do imóvel (Anexo I do Código Tributário Municipal⁷), ou seja, quanto mais valioso o bem, maior a alíquota de incidência do imposto, em observância à premissa prevista no inc. I do parágrafo 1º do art. 156 da Constituição Federal.

Temos também alíquotas diferenciadas de acordo com o uso do imóvel, conforme inc. Il do parágrafo 1º do art. 156 da Constituição Federal, que são bem superiores para os imóveis não edificados, chácaras e glebas (Anexo I do Código Tributário Municipal), senão vejamos:

- a) Imóveis residenciais edificados: alíquotas progressivas de 0,25 a 0,50%;
- b) Imóveis não residenciais edificados: alíquotas progressivas de 0,40 a 0,80%;
- c) Imóveis vagos aliquotas progressivas de 1,50 a 2,50%;
- d) Chácaras: alíquetas de 3%;
- e) Glebas aliquotas de 5%.

Assim, vislumbra-se claramente que os imóveis não edificados possuem tributação muito superior aos edificados, até seis vezes mais, o que demonstra um claro incentivo fiscal para a edificação e, consequentemente, a ocupação dos imóveis.

Outro exemplo reporta-se à isenção de 19.200 imóveis edificados com menores valores de IPTU (a ser tratado especificamente nos instrumentos relativos a benefícios fiscais), praticamente privilegiando as habitações de interesse social.

⁶ A Extrafiscalidade do IPTU como Instrumento de Implementação do Planejamento Urbanístico, disponível em

http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/494, acesso em 08/06/2017.

⁷ Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013, disponível em https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-285-2013-10-31-26-5-2017-9-33-26.pdf, acesso em 08/06/2017.





Destarte, demonstra-se claramente que, no Plano Diretor, o IPTU deve ser alçado à condição de instrumento urbanístico em sua forma pura, conforme direcionado pelo Estatuto da Cidade.

<u>Desapropriação</u>

Desapropriação é o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, em razão de uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda diante do interesse social, despoja alguém de sua propriedade e a toma para si⁸.

A Constituição Federal de 1988 entabula como garantia fundamental a justa e prévia indenização em dinheiro para fins de desapropriação, conforme inc. XXIV do art. 5°, ressalvada, no caso de imóveis urbanos, a possibilidade de pagamento mediante títulos da dívida pública para os casos de descumprimento progressivo da função social da propriedade, situação que será analisada em aparte.

Assim, em regra geral, o que mais obstaculiza o uso do instrumento da desapropriação é ausência de recursos financeiros para a necessária indenização em dinheiro.

Naturalmente, além da questão financeira, a desapropriação desperta também questões de ordem social e moral, vez que subtrai do cidadão a sua propriedade, muitas vezes enraizada por laços afetivos com o bem imóvel, o que não tem aferição de preço.

Neste sentido, mostra se premenie a organização da cidade de forma planejada, exatamente para se evitar o uso da desapropriação⁹.

Planos, Programas e Projetos setoriais

O Município de Palmas desenvolveu, dentre outros, os seguintes planos, programas e projetos seroriais:

- a) Programa de Requalificação Urbana ProUrb Lei Complementar nº 20172009 Este programa é destinado a promover alterações nos projetos urbanísticos das quadras e setores já implantados da capital, de modo a corrigir distorções ou atender demandas da população quanto ao pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental. Embora vigente deste 2009, este programa nunca foi efetivamente implantado;
- b) Plano Municipal de Mobilidade (ainda não transformado em legislação);

⁸ Breves Comentários sobre o Instituto da Desapropriação, disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n link=revista artigos leitura&%20artigo id=2582, acesso em 08/06/2017.

⁹ Vide contribuições 3.141, 4;189 e 4.263 da Planilha Geral de Contribuições, relacionadas à leitura técnica da Revisão do Plano Diretor.







- c) Programa Habitar Brasil/BID realizado no Jardim Santa Bárbara, com cerca de 900 unidades habitacionais, iniciado em 2003 e finalizado somente em 2015;
- d) Plano Local de Habitação de Interesse Social PLHIS (ainda não transformado em legislação);
- e) Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Palmas, apresentado em 2017 pelo Governo do Estado do Tocantins;
- f) Plano Municipal de Arborização (ainda não transformado em legislação);
- g) Plano Municipal de Saneamento Básico, vigente pelo Decreto Municipal n.º 700/2014;
- h) Programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentaveis Palmas Sustentável¹⁰ – planejamento compartilhado da Prefeitura Municipal de Palmas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a CAIXA e o Instituto Pólis, com foco na promoção do desenvolvimento sustentável do município. constantes no plano objetivam contribuir para a atuação e direcionamento dos investimentos do poder público, das organizações da sociedade civil e do setor privado em áreas priorizadas em função dos resultados positivos projetados, com impacto mais significativo para a cidade e seus cidadãos. O resultado desejado é o panejamento integrado das políticas públicas, com o objetivo de promover o desenvolvimento mais equilibrado e a melhoria da qualidade de vida de toda a população, em harmonia com o meio ambiente e respeitando as especificidades territoriais.
- i) Programa Polmas Solar instituído para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no Município de Palmas – Lei Complementar 327/2015;
- j) Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, com leguisos do Programa Papel Passado do Governo Federal – Lei 2.225/2016;
- k) Projeto de construção do corredor "Bus Rapid Transit" BRT.

Importa salientar que tais situações estão intrinsicamente relacionadas poutros instrumentos de política urbana já previstos na legislação, situação que leva ao questionamento da necessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

<u>Programas e Projetos Especiais de Urbanização</u>

¹⁰ Plano de Ação Palmas Sustentável, disponível em http://polis.org.br/publicacoes/plano-de-acao-

palmas-sustentavel/, acesso em 08/06/2017.

14





O Município de Palmas desenvolveu, dentre outros, os seguintes planos, programas e projetos especiais de urbanização:

- a) Regularização do Setor Santo Amaro;
- b) Programa de Requalificação Urbana da Avenida Tocantins, intitulado "Shopping a Céu Aberto".

Também deve ser ressaltado que tais situações estão intrinsicamente relacionadas a outros instrumentos de política urbana já previstos na legislação, situação que leva ao questionamento da necessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

Contratos de Concessão dos Serviços Públicos Urbanos

Excetuados os serviços de transporte (coletivo, táxi, moto táxte escolar) e estacionamento rotativo, o Município não possui outros contratos de concessão de serviços públicos urbanos.

Embora a Lei nº 2.104, de 31 de dezembro de 2014 tenha regulamentado a outorga de concessão dos serviços publicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos e outros serviços correlatos, tratamento e disposição final ambientalmente adequada, a licitação para a concessão não chegou a ser realizada.

Há que se observar que a realização e serviços públicos pode não mostrar encadeamento direto como instrumento no Plano Diretor.

Contratos de Gestão com Concessionária Pública Municipal de Serviços <u>Urbanos</u>

Até a edição da Lei 2,297/2017, que realizou a criação da Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP), o Município não possuía a tipificação de concessionária pública municipal de serviços urbanos.

Destarte, a ARP está em fase embrionária, com a finalidade de regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados no âmbito do município de Palmas, não se vislumbrando, a necessidade premente de contratos de gestão.

Há que se ressaltar que esta situação, alçada a instrumento de política urbana pelo Plano Diretor Participativo, mostra-se talvez desprovida desta característica.

Convênios e Acordos Técnicos, Operacionais e de Cooperação Institucional

São inúmeros os convênios e acordos realizados pelo Município de Palmas, nas mais diversas situações (obras, serviços, eventos, cooperação técnica, etc.).

Entretanto, nos assuntos relacionados ao Plano Diretor, é de bom alvitre assentir que tais documentos estão respaldados pelos demais instrumentos, o





que tende a mostrar a desnecessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

Termo Administrativo de Ajustamento de Conduta

É utilizado em diversas situações, tais como:

- a) Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre a Prefeitura de Palmas, o Ministério Público Estadual (MPE) e a Associação dos Quiosques de Palmas (Aspeq);
- b) Termos de Compromisso para Concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- c) Termos de Compromisso em casos de Remembramento e Desmembramento;
- d) Termos de Compromisso referente a Obras e Posturas,
- e) Termo de Compromisso para Adoção de Áreas Verdes
- f) Termo de Ajuste de Conduta referente à concessão de licenciamento ambiental.

Outrossim, torna-se indispensável frisar que este instrumento não pode ser utilizado de forma cotidiana e banal, para regularizar situações não previstas em lei ou não regulamentadas.

O TAC - termo de ajustamento de conduta é meio excepcional de transação, somente cabível nos casos expressamente autorizados pela lei, com o intuito de permitir ao potencial agressor de atender e se adequar ao interesse tutelado¹¹.

Talvez exatamente por este motivo, o TAC não deva ficar destacado como instrumento de política urbana, pois trata-se de situação que deve ser excepcional, e não banalizada.

Servidão Administrativa e limitações administrativas

As timitações administrativas, por objetivarem alcançar propriedades indeterminadas, são amplamente aplicadas no Município, sendo retratadas nas normas que restringem altura de edifícios, criam recuos obrigatórios, controlam as constituções, estabelecem o zoneamento, dentre outras, prescritas principalmente nas Leis de Uso e Ocupação do Solo e no Código de Obras.

Quanto à servidão administrativa, por ser ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, poderá o Poder Público valer-se desse instrumento, desde que haja interesse público para

¹¹ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e algumas observações sobre os seus limites, disponível em https://jus.com.br/artigos/30469/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-e-algumas-observacoes-sobre-o-seus-limites, acesso em 08/06/2017.







esse fim a ser efetivado mediante acordo ou sentença judicial e pagamento de indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário.

Análise dos Instrumentos Regulamentados

Lei de Parcelamento do Solo Urbano

A Lei nº 468/94, denominada Plano Diretor Urbanístico de Palmas se tornou, na prática, uma norma norteadora do Parcelamento do Solo do Município. Pela sua riqueza em instrumentos norteadores do Parcelamento do Solo, em grande parte dos casos, instrumentos que são cópias fiéis de alguns artigos da Lei Federal de Parcelamento do Solo para fins urbanos (Lei nº 6766/79), foi natural que esta Lei tomasse tal papel¹².

Entretanto, observa-se que a referida legislação é anterior do Plano Diretor Participativo, situação que naturalmente leva ao desalinhamento entre os objetivos. A regulamentação municipal não se atualizou.

Possivelmente em razão disso afloraram no Município diversos loteamentos ilegais (irregulares ou clandestinos), em número que pode atingir 242 situações. A insuficiência de uma legislação clara precisa e rigorosa sobre os parcelamentos, que deveria prever punições financeiras, urbanísticas e ambientais, leva, em conjunto com a ausência de fiscalização, a uma ocupação urbana desordenada¹³.

Os loteamentos clandestinos situados na atual zona rural do Município ocupam a maioria dos loteamentos ilegais. Não existe, no Município, legislação relativa ao parcelamento rural nem sua regulação e nem penalidades severas. Isso traz sérios riscos ao Município, tais como ambientais (áreas de preservação comprometidas), econômicas (descaracterização da função agrícola), sociais (ausência de escalas, postos de saúde, transporte coletivo, serviços públicos), etc.¹⁴.

Nota se que, no caso dos loteamentos clandestinos situados em zonas rurais, muitos possuem características já urbanas (como a região do córrego Machado, por exemplo). Desta feita, até mesmo para incidência dos tributos municipais que sustentam os serviços públicos, se faz pertinente a definição se tais ocupações são passíveis de regulamentação ou sumária extirpação, para que a legislação do parcelamento urbano estabeleça normas próprias para cada situação.

¹² Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos da contribuição 3.711 da Planilha Geral de Contribuições.

¹³ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 354, 484, 884, 3.243, 3.665, 3.812, 3.814, 4.149, 4.025, 4.173, 4.176, 4.188, 4.223, 4.231, 4.352 e 5.076 da Planilha Geral de Contribuições.

¹⁴Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 404, 884, 1.062, 1.072, 1.613, 3.008, 3.665, 3.671, 4.027, 4.029, 4.168 e 4.330 da Planilha Geral de Contribuições.





Outro percalço que pode ser apontado na atual norma é a limitação para o microparcelamento em áreas urbanas com menos de 30 hectares. Essa regra não encontra matriz no Plano Diretor Participativa e obstaculiza a ocupação de áreas centrais¹⁵.

Também deve ser destacada a problemática do macroparcelamento urbano, que abrange tão somente a área central (antigo Plano Diretor). Entretanto, as regiões sul, norte e leste necessitam urgentemente de macroparcelamento, em especial a definição das vias estruturantes 16. A redefinição do macroparcelamento atinge frontalmente a questão do parcelamento urbano.

Importante salientar que, através da Medida Provisória 759/2018, a União estabeleceu alterações na Lei nº 6766/79, as quais devem ser observadas em nova regulamentação¹⁷.

Outrossim, independente da regulamentação específica, que deverá vir a posteriori da revisão em andamento, o Plano Diretor Participativo poderia conter as principais diretrizes para sustentação do parcelamento urbano e rural, inclusive a eficaz definição das zonas urbana (incluindo áreas que devem ser especialmente protegidas) e rural.

<u>Lei de Uso e Ocupação do Solo</u>

A parir da Lei nº 386/1993, que trata da divisão da área urbana de Palmas em zonas de uso, mais de 10 leis sobre o tema foram editadas 18, tornando a situação do uso do solo em Palmas uma verdadeira colcha de retalhos.

À exceção da Lei Complementar nº 203/2010, que trata das AUIT do Município, todas as demais normas são anteriores ao Plano Diretor Participativo de 2007, portanto, estão desalinhadas com suas diretrizes.

É interessante observar que existem duas leis que normatizam o uso do solo urbano (Lei nº 386/1993 e Lei Complementar nº 094/2004). Uma se refere à região central e a outra à região sul da cidade, sendo os parâmetros estabelecidos por essas normas completamente diferentes para as duas regiões, o que reflete mais uma vez a discrepância no que diz respeito à unidade de cidade. Vale dizer que a Lei Complementar nº 094/2004, que normatiza o uso do solo da região sul é uma lei mais flexível, enquanto a lei voltada para região central reflete parâmetros modernistas de planejamento¹⁹.

¹⁵ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 716, 3.012 e 3.044 da Planilha Geral de Contribuições

¹⁶ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.282, 3.834, 4.019, 5.072, 5.073 e 5.224 da Planilha Geral de Contribuições

¹⁷ Vide contribuição técnica 3.238 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

¹⁸ Vide subtema "A Regulamentação dos Instrumentos Previstos no Plano Diretor Participativo".

¹⁹ Vide contribuições técnicas 3.633 e 3.634 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor







Provavelmente em decorrência disso, muitos problemas afloram no Município quanto à ocupação do solo urbano e rural, dentre os quais destacam-se:

- a) a rigidez do uso do solo de Palmas, incluindo a ausência de possibilidade de usos mistos, causa obstáculos à instalação de empresas, inclusive na zona rural²⁰;
- b) a necessidade de definição de uso do solo para a zona rural, inclusive APAs e mananciais²¹;
- c) o problema da verticalização em locais indesejados²²;
- d) a mudança de uso residencial para comercial causando problemas nas avenidas²³

Por estas e outras razões, torna-se pertinente e necessário a revisão da legislação de uso do solo em Palmas²⁴. Entretanto, não basta revisar a legislação de uso do solo. Para fazê-lo, é pertinente a definição de direttizes no Plano Diretor²⁵.

<u>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo</u>

Tratados como dois instrumentos distintos no Plano Diretor Participativo, na realidade estão concatenados por ordem prática. Assente-se que no Estatuto da Cidade consta apenas destacado o instrumento "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios".

A lei específica que regula o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, e o IPTU Progressivo, é a Lei Complementar nº 195/2009, que estabeleceu as áreas de ocupação prioritária e preferencial (assim definidas no Plano Diretor) para fins de incidência do instrumento. Na primeira etapa (a lei não definiu as demais etapas), as incidências seriam:

- a) para edificação compulsória, a Área de Urbanização Prioritária I, definida pela Lei Complementar nº 58/2002;
- b) para o parcelamento compulsório, toda a área de ocupação prioritória e preferencial do Plano Diretor.

²⁰ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.667, 4.204 e 4.310 da Planilha Geral de Contribuições

²¹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 419, 2.487, 3.181, 3.531 e 3.668 da Planilha Geral de Contribuições

²² Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 565, 708, 728 e 1.476 da Planilha Geral de Contribuições

²³ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos da contribuição 1.514 da Planilha Geral de Contribuições

²⁴ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.478, 1.532, 2.174, 2.295, 2.299, 3.029, 3.133, 3.134, 3631, 3.704, 3.705, 3.706 e 3.707 da Planilha Geral de Contribuições

²⁵ Vide contribuição técnica 3.450 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor







Embora a lei reguladora tenha sido publicada em 2009, somente em 2013 foram efetivamente iniciados os procedimentos para implantação, com as primeiras notificações.

Em Palmas, o fluxo da notificação para parcelamento e edificação compulsórios segue o seguinte rito:

- a) a Secretaria de Desenvolvimento Urbano identifica os imóveis sujeitos à edificação e ao parcelamento compulsórios;
- b) Secretaria de Finanças realiza as notificações:
 - i. Pessoal (Oficial de Justiça ad hoc);
 - ii. Edital, quanto frustradas 3 tentativas;
 - iii. Correios (com AR) para contribuintes fora de Palm
- c) aguarda-se o prazo de um ano para apresentação do Alvara de Construção:
 - i. Sem o Alvará de Construção, inicia a cobrança do IPTU Progressivo;
 - ii. Com o Alvará de Construção, interrompe a progressividade e aguarda o Habite-se;
 - iii. Sem o Habite-se, inicia novamente a progressividade do IPTU.
- d) as alíquotas progressivas dobram a cada ano, podendo chegar ao limite de 15%;
- e) após o 5° ano de progressividade, o imóvel pode ser desapropriado por descumprimento da função social, com pagamento da indenização através de títulos da dívida pública;
- f) em qualquer momento, o contribuinte pode impugnar o IPTU Progressivo, com julgamento pela Junta de Recursos Fiscais.

Desde a implantação do PEUC em Palmas foram realizadas 541 notificações, sendo 533 para edificação compulsória e 8 para parcelamento compulsório. Desras notificações, temos ainda 470 aguardando a apresentação de alvará de construção e 70 aguardando habite-se, conforme se segue:

Tabela 1: Notificações do PEUC 2013-2016			
Ano	Edificação	Parcelamento	Total
	Compulsória	Compulsório	
2013	152	-	152
2014	158	3	161
2015	146	1	147
2016	77	4	81
Totais	533	8	541
Aguardando Alvará de Construção			
Subtotal	464	6	470
	Aguardando Habite-se		
Subtotal	68	2	70
Concluídos			
Subtotal	148	-	148
Fonte: Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura			

da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017





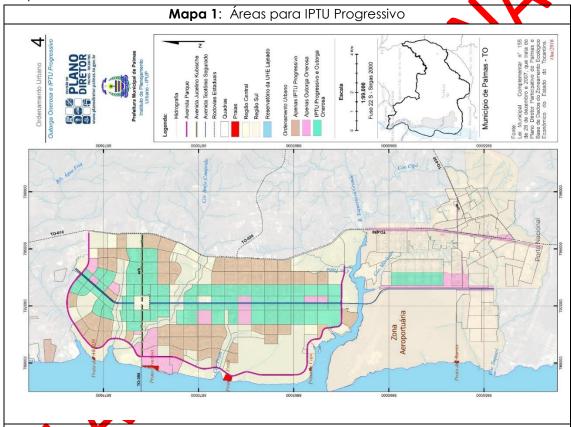


Dos imóveis notificados, temos 197 com progressividade de alíquotas em 2015, 307 em 2016 e 355 em 2017, conforme segue adiante:

Tabela 2: IPTU Progressivo 2015-2017			
Edificação Parcelamento Total			Total
Ano	Compulsória	Compulsório	Iolai
2015	197	-	197
2016	304	3	307
2017	352	3	355

Fonte: Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017

As áreas para incidência de IPTU Progressivo são as demonstradas no mapa abaixo:



Fonte. Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura do Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017

Destarte, em desencontro com as impressões colhidas na leitura comunitária da cidade²⁶, o instrumento vem sendo implementado, inclusive apontando-se possível uso excessivo e necessária cautela em sua aplicação²⁷.

²⁶ Vide contribuições comunitárias 134,572 e 1565 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

²⁷ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 743, 3.405 e 4.225 da Planilha Geral de Contribuições.





Claramente, o IPTU progressivo é um bom instrumento para a gestão territorial do município, pois visa combater a especulação imobiliária e promover a ocupação ordenada da cidade²⁸.

Entretanto, notadamente, os critérios de regulamentação, devidamente norteados pelo Plano Diretor, precisam ser revistos, para que o instrumento seja aplicado onde realmente é necessário. A exemplo disso, áreas que alcançaram teto de valorização, áreas que tem razoável densidade, áreas próximas ao aeroporto talvez não façam sentido estarem sujeitas ao PEUC. Outrossim, melhorar os critérios qualitativos e quantitativos para alcance do instrumento, inclusive a questão da duplicação das alíquotas (que elevara a inadimplência), talvez melhorem sua aplicabilidade e os resultados passamiser mais bem visualizados pela comunidade²⁹.

Na aplicação do PEUC, é possível se pensar numa política de incentivo para o território no aspecto de promover aprovações dessas glebas vazias em forma de faseamentos, sem que o município sofra com a migração para o Município vizinho, Luzimangues – Porto Nacional³⁰.

Além disso, algumas situações práticas necessitam ser ajustadas, como a seleção dos imóveis, indicando-se claramente quais interessam ao Município em uma eventual desapropriação, inclusive numa eventual destinação para ZEIS, equipamentos comunitários e casas populares³1.

Oportuno frisar que, no aspecto legislarivo, o instrumento também apresenta problemas. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Município autorizam o pagamento de eventual desapropriação com títulos da dívida pública, porém o Senado Federal não está autorizando a emissão de títulos desta natureza.

Além disso, os prazos de cumprimento da primeira etapa do PEUC estão divergentes dos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Enquanto o Estatuto da Cidade impõe o prazo de um ano para que seja protocolizado o processo de pedido de alvará de construção, o Plano Diretor é mais restritivo, ao determinar que o interessado deve também obter o alvará de construção no mesmo prazo de um ano.

Noutro ponto, os prazos de cumprimento da segunda etapa do PEUC para edificação compulsória previstos no Plano Diretor Participativo e no Estatuto da Cidade estão convergentes, porém a Lei específica reguladora da questão (Lei Complementar nº195/2009) apresenta nova exigência. Destarte, enquanto o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo impõem o prazo de dois anos para início do empreendimento a partir do alvará de construção,

²⁸ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.040, 3.402, 3.408, 4.220 e 4.224 da Planilha Geral de Contribuições.

²⁹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 746, 3.394, 3.395, 3.397, 3.404, 3.406, 3.407, 3.409, 3.411, 3.412, 3.414, 4.239, 5.277 e 5.278 da Planilha Geral de Contribuições.

³⁰ Vide contribuição técnica 3.949 da Planilha Geral de Contribuições

³¹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.576, 1.651, 3.710 e 5.277e 4.225 da Planilha Geral de Contribuições

³² Vide contribuição técnica 5.273 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor







a Lei Regulamentadora do PEUC em Palmas é mais restritiva, ao determinar que o interessado deve também concluir a obra no mesmo prazo de dois anos³³.

Tais divergências também obstaculizam o uso do instrumento de forma mais contínua e eficaz, em razão dos questionamentos administrativos e judiciais que afloram em decorrência.

IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação

Este instrumento já era utilizado no Município antes mesmo da edição da lei do Plano Diretor Participativo. Desde 2003, após a edição do Código Tributário Municipal pela Lei Complementar nº 061/2002, a alíquota das glebas não microparceladas no perímetro urbano é 5%, representando o dobro do da alíquota máxima dos lotes urbanos (2,5%).

Com o Código Tributário editado pela Lei Complementar nº 107/2005, a situação da alíquota das glebas foi mantida em 5%, e carescida a alíquota para chácaras urbanas de 3%.

Como o novo Código Tributário divalmente vigente pela Lei Complementar nº 285/2013, foram mantidas as alíquotas maiores de glebas (5%) e chácaras (3%).

Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é um dos tributos mais justos, vez que alcança somente a valorização mobiliária decorrente de obra pública realizada.

Prevista no inc. III. de art. 145 da Constituição de 1988 e nos arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional³⁴ a regulamentação federal está vigente pelo Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967 e, em Palmas, está expressamente prevista no Código Tributário Municipal, em especial nos artigos 97 a 111, que segue as diretrizes do regulamento federal.

Não obstante, a efetivação da cobrança da Contribuição de Melhoria depende de lei específica para cada obra³⁵, conforme vem sendo decidido nos tribunais judiciais, como no Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

pÉ assente nesta Corte o entendimento segundo o qual é imprescindível para a instituição da contribuição de melhoria lei prévia e específica (AgRg no AREsp 539.760/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 23/09/2014)

1. A contribuição de melhoria é tributo cujo fato imponível decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, ressoando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do

-

³³ Vide contribuição técnica 5.274 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

³⁴ Decreto-Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

³⁵ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.417 e 4.212 da Planilha Geral de Contribuições.





Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação. (REsp 927846 RS 2007/0038580-3, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 03/08/2010, DJe 20/08/2010)

Embora seja determinante a elaboração de lei obra por obra, o que dificulta sua aplicabilidade, este instrumento pode ser efetivamente utilizado como viés para o cumprimento da função social das propriedades urbanas, em especial na alavancagem de recursos para obras de infraestrutura urbana, podendo-se, inclusive, constituir-se fundo público a partir da arrecadação deste tributo³⁶.

Entretanto, resta evidenciado que nem todos os locais da cidade devem ter a cobrança de contribuição de melhoria. Regiões tidas como de baixa renda, como ZEIS ou áreas de regularização fundiária, devem permanecer inalcançáveis à cobrança, a fim de se salvaguardar o atendimento do princípio da capacidade contributiva.

Outrossim, o Plano Diretor deveria já focar a contribuição de melhoria como prioritária e estabelecer situações e áreas de incidência, a fim de fortalecer o instrumento e dar-lhe efetiva utilidade³⁷

Incentivos e benefícios fiscais

O Município de Palmas possui alguns incentivos e benefícios fiscais com certa relação com as premissas do Plano Diretor, quais sejam:

- a) Programa de Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Econômico Social de Palmas - PRIDE
 O PRIDDE prevê isenção de 10 a 100% do ISS para atividades de instalações de condomínios industriais, parques tecnológicos, empresas de base tecnológica, call center, data center. Foi regulado a parir de 2014, com a edição da Lei Complementar nº
 - 299/2014, porém mostra-se inexpressivo, pois desde sua edição há somente uma empresa beneficiária;
- b) Programa Palmas Solar

Este Programa prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, proporcionais ao índice de aproveitamento de energia solar, assim como de até 80% (oitenta por cento) do Imposto Sobre Serviços (ISS), para obras e instalações de fabricação, comercialização e distribuição de componentes, bem como para

³⁶ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.421 e 4.214 da Planilha Geral de Contribuições.

³⁷ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.419, 3.424 e 4.213 da Planilha Geral de Contribuições.







os serviços de instalação, operação e manutenção dos sistemas de energia solar. Trata-se de um incentivo recente, editado pela Lei Complementar nº 327/2015 e regulamentado pelo Decreto nº 1.220/2016. No exercício de 2017, 19 contribuintes foram beneficiados com até 80% de desconto no IPTU.

c) IPTU Social

Este benefício é representado pela isenção total de IPTU para os contribuintes de baixa capacidade de pagamento, possuidores de um único imóvel residencial em Palmas, distribuído em isenção automática pelo valor do imposto, que teve 19.200 beneficiários em 2016; e isenção também de IPTU para aposentados, pensionistas, deficientes incapacitados para o trabalho e idosos (acima de 65 anos) de baixa renda (até 2 salários mínimos), com estimativa de 300 beneficiários em 2016 (o número é estimado pois os pedidos são feitos ao longo o do exercício), previstos na legislação:

- 19200 isentos art. 5º da Lei nº 2.018/ 2018.
 Benefício presente na legislação de Palmas desde 2002, entretanto com menor envergadura, vez que, até 2013, o número de isentos era de 6/200 beneficiários, passando para 19.200 beneficiários a partir de 2014;
- aposentados, pensionistas, deficientes incapacitados para o trabalho e idosos (acima de 65 anos) de baixa renda (até 2 salários mínimos) – inc. Ir do art. 20 da Lei Complementar nº 285/2013, porém presente na legislação de Palmas desde 2002;

d) Programa Minha Casa Minha Vida

Possui como benefícios a isenção total de impostos e taxas para o Grupo 1 (1 à 3 Solários Mínimos) e 50% de isenção de impostos e taxas para o Grupo 2 (3 à 6 Salários Mínimos), abrangendo IPTU, ISS, ITBI e taxas do Poder de Polícia (licença para remanejamento de áreas, licença para construção, licença ambiental, Habite-se) – a partir de 2009. Em 2016, estimativa de 4,5 mil famílias beneficiadas (o número e estimado pois os pedidos são feitos ao longo do exercício). Regulamentado pela Lei Complementar nº 192/2009;

e) Habite-se Social de Moradia Popular

Este programa prevê a isenção de taxas de Habite-se e ISS para programa habitacional que se enquadrar como baixa renda, pela Lei Complementar nº 298/2014. Não possui efeito prático, pois as situações até agora apresentadas estão inclusas no Programa Minha Casa Minha Vida, que possui benefícios semelhantes.

Como se observa, os benefícios e incentivos fiscais ainda são tímidos e merecem ser melhor amoldados para o crescimento econômico e social da cidade. Notadamente, cabe ao Plano Diretor do Município estabelecer diretrizes para a concessão de benefícios e incentivos que possam satisfazer o crescimento sustentável de Palmas.







Planta Genérica de Valores atualizada

Efetivamente, a Planta Genérica de Valores atualizada é um importante instrumento de justiça fiscal, vez que possibilita a tributação equânime e isonômica do IPTU, tributo que afeta todos os imóveis da cidade.

O Município de Palmas mantém a legislação da Planta de Valores regularmente publicada (publicação anual). Porém, somente em 2013, realizou uma completa atualização de valores baseada em critérios técnicos, utilizandose de um laudo expedido pela Câmara de Valores Imobiliários como referência para atualização dos valores venais dos imóveis. A Planta de Valores em referência foi publicada através da Lei nº 2.018/2013.

Apesar de não haver novas publicações legais a partir de ultima atualização (2013) até 2016, quer seja pela desaceleração do mercado imobiliário em face à crise nacional ou pela insurgência do legislativo em apreciar matéria enviada neste sentido, a Planta de Valores atual é a que melhor representa os valores venais dos imóveis em relação aos preços médios de mercado, devendo, portanto, ser considerada atualizada.

Já em 2017 houve a revisão da Planta de Valores através da Lei nº 2.2942017, que produzirá efeitos financeiros a partir de 2018.

Com efeito, o Plano Diretor do Município, enquanto legislação determinante dos instrumentos da política urbana, deveria estabelecer condições mínimas e critérios básicos para a efetiva manutenção da Planta de Valores Genéricos atualizada.

Neste sentido, já tramita o Projeto de Lei nº 277/2014 do Senado Federal, que obrigaria os poderes do Município (Executivo e Legislativo) a promoverem a atualização da Planta pelo menos a cada 4 anos, sob pena de infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Zonas Especiais de Interesse Social

O Rigno Diretor Participativo vigente, no art. 25, cuidou de enumerar e classificar as 775 da seguinte forma:

- a) ZES Tipo 1 Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de lo feamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13;
- b) ZEIS Tipo 2 Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé 2a Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;
- c) ZEIS Tipo 3 Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de



parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual;

Além das ZEIS previstas no Plano Diretor, o instrumento foi sendo implantado conforme houve necessidade de intervenção nas diferentes áreas, quais sejam:

- a) Praça do Anjos Lei Complementar nº 212/2010 Dispõe sobre desafetação, alteração do uso de área pública e criação da Zona Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso;
- b) Palmas Sul Lei Complementar nº 292/2014 Dispõe sobre a criação da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS Palmas Sul, estabelece normas para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social – EHIS para o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV;
- c) Santo Amaro Lei Complementar nº 328/2015. Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar as áreas municipais situadas na Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro, em Palmas;
- d) Jardim Canaã Lei Complementar nº 344/2015 Dispõe sobre a criação e regulamentação da Zona Especial de Interesse Social Jardim Canaã, para fins de regularização fundiária.

Importa anotar que antes mesmo da edição do Plano Diretor Participativo, outras ZEIS haviam sida normatizadas, tais como:

- a) Santa Bárbara Lei Complementar nº 47/2002 Dispõe sobre a desafetação dos imóveis que específica;
- b) ALC NO 33, ALC NO 43 e ALC NO 13 Lei Complementar nº 148/2007 (absorvidas no Plano Diretor).

Além disso, existem situações de conhecidos loteamentos irregulares que devem ser ZEIS para fins de regularização fundiária, como o Irmã Dulce e o União Sul. Em outras áreas também vem sendo discutida a necessidade da regularização fundiária, porém ainda não foram definidas como ZEIS e nem regulamentadas, como o Jardim Taquari (Decreto nº 951/2015, que declara de utilidade pública, para fins de desapropriação), Lago Norte (está fora do perímetro urbano), Vista Alegre e Belo Horizonte.

Notadamente, as ZEIS têm como finalidade a identificação de áreas vazios ande poderão ser implantados programas habitacionais e de assentamentos irregulares para a promoção da regularização fundiária (urbanística, administrativa e jurídica), inclusive com implantação de equipamentos urbanos e comunitários que integrem as ZEIS, podendo se configurar em um importante instrumento de inclusão³⁸.

A experiência demonstra que a lei do Plano não precisa, necessariamente, definir as áreas de ZEIS na cidade, mas tão somente fixar critérios claros e objetivos para a determinação e/ou reconhecimento de ZEIS,

27

³⁸ Vide contribuições técnicas 3.708 e 4.001 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





em razão da dinâmica social, vez que, notadamente, há novas áreas que poderiam ser determinadas como ZEIS, inclusive a possibilidade de inclusão automática em decorrência de novos loteamentos³⁹.

Neste caminho, o município deve prever que as ZEIS não podem estar em áreas frágeis, áreas de riscos, áreas alagadiças, áreas vulneráveis ou áreas especialmente protegidas. Mas deve haver um mecanismo para quando o município, ou mesmo, o Estado por motivos da dinâmica social precisarem de uma ZEIS, a mesma deve ser recompensada ou permutada em função do cumprimento social que está previsto em seu Plano Diretor⁴⁰.

Ademais, se houver empreendimento ser instalado em uma das áreas de ZEIS, não podemos deixar de utilizar tal empreendimento como uma nova fonte de renda. Para o município, tal situação está dentro do contexto de geração de emprego e renda, que pode fortalecer a economia local dos moradores da ZEIS do entorno do empreendimento⁴¹.

Assim, ainda mais em consideração a visível proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos no Município, a suestão das ZEIS deve ser tratada com destaque durante a revisão do Plano Diretor, sendo pertinente a fixação de diretrizes para a identificação das áreas e a implantação das necessárias zonas especiais de interesse social.

Outorga Onerosa do Direito de Construir

A lei específica que regula a ou orga onerosa é a Lei Complementar nº 274/2012, determinando as seguintes modalidades:

- a) aumento do coeficiente de aproveitamento do lote, definida como Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- b) alteração objinclusão de uso do solo do lote, definida como Outorga Onerosa da Mudança de Uso;
- c) regularização de edificações, definida como Outorga Onerosa da Regularização de Edificação.

Embora a lei reguladora tenha previsto as três modalidades acima, somente a Cotorga Onerosa do Direito de Construir foi efetivamente implementada, a partir de 2013, em 26 empreendimentos, alcançando o valor de R\$6.188./32, dos quais R\$ 2.968.247 foram efetivamente recebidos até 2016, conforme se segue:

Tabela 3: Outorga Onerosa do Direito de Construir 2013-2016			
Ano Qtde Empreendimentos Valor da Contrapartida RS			
2013	12	2.004.149	
2014	2	743.713	

³⁹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.906, 1.910, 2.094, 2.253, 3.225, 3.226, 3.228, 3.622 e 4.142 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁰ Vide contribuição técnica 3.969 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴¹ Vide contribuição técnica 3.970 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

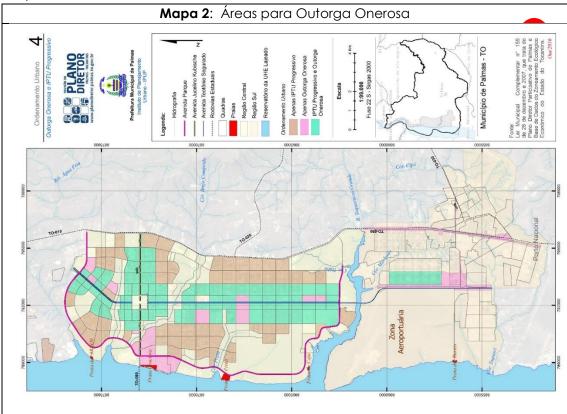




2015	5	1.808.957
2016	7	1.626.913
Totais	26	6.183.732
	Valor Financeiro Recebido	2.968.247

Fonte: Anexo 27 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017

As áreas para incidência de Outorga Onerosa são as demonstradas no mapa abaixo:



Fonte: Anexo 27 do Eixo 3 - Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão da Plano Diretor 2017

Natadamente, a regulamentação atual possui problemas que precisam ser sanados. Quanto a isso, a revisão do Plano Diretor pode impor novas diretrizes a serem observadas, condicionando a utilização em áreas que comportam o acréscimo e os terrenos sejam adequados. Afinal, a outorga onerosa deve se prestar ao ordenamento urbano, e não servir como instrumento para o empreendedor obter mais lucro em seu investimento⁴².

A exemplo da necessidade da revisão do instrumento, foi identificado que a aplicabilidade eficaz da outorga onerosa no Município ficou prejudicada, tendo em vista a revogação da lei que regulamentava o Estudo de Impacto de Vizinhança (criado pela Lei Complementar nº 245/2012 e logo revogado pela Lei Complementar nº 253/2012)⁴³.

⁴² Conforme contribuições técnicas 3.377, 3.378, 3.383 e 3.384 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴³ Conforme contribuições técnicas 3.369 e 3.381 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





Outro ponto de atenção é a ausência de contrapartida social por parte do empreendedor, além da contrapartida financeira que é cobrada. Aliás, tal contrapartida financeira poderia ser bem mais vantajosa para o Município se a legislação previsse índices menores para posteriormente serem acrescidos com a aplicação da outorga onerosa⁴⁴.

Também deve ser mencionado que a regulamentação da outorga onerosa possui falhas legislativas, vez que o Plano Diretor Participativo não fez referência à Outorga Onerosa da Mudança de Uso, porém a situação foi objeto de regulação pela LC 274/2012⁴⁵. Caso este tipo de outorga seja efetivamente necessário para a cidade, deve constar como diretriz na revisão do Plano Diretor.

Assim, pelas questões suscitadas, também este instrumento deve ser objeto de análise durante a revisão do Plano Diretor.

<u>Licenciamento Ambiental</u>

O licenciamento ambiental encontra-se regulamentado por meio dos seguintes atos normativos:

- a) Lei nº 1.011/2001, que dispõe sobre a Política Ambiental, Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do Meio Ambiente;
- b) Decreto n° 244/2002, que regulamento a Lei n° 1.011/2001.

Evidentemente, tais dispositivos são bem anteriores ao Plano Diretor Participativo e, necessariamente, precisam ser reavaliados para ajustes ao crescimento sustentável do Municipio.

Os loteamentos clandestinos que afloram no Município certamente constituem-se em uma afronta ao meio ambiente, posto que instalados sem quaisquer estudos de impactos. A legislação precisa coibir tais violações ambientais com pesados penalidades.

Também é necessário verificar o que diz a esse respeito o Plano de Uso do Lago e o seu Licenciamento Ambiental junto aos órgãos próprios⁴⁶, considerando que o lago é um foco especial de atenção para o Município de Palmas, quer seja pela sua importância ambiental, quer seja pela importância turística e estratégica de negócios.

Outro ponto de atenção é o sombreamento entre a Área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado, criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2012 e a APA descrita no art. 31 do Plano Diretor Participativo⁴⁷. Tals divergências necessitam ser saneadas.

Ademais, com a publicação da Lei Federal nº 12.651/2012, denominada "Novo Código Florestal", entendemos que os preceitos da Resolução Conama

⁴⁴ Conforme contribuições técnicas 3.376 e 3.379 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴⁵ Vide contribuição técnica 5.272 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴⁶ Vide contribuição técnica 5.144 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴⁷ Vide contribuição técnica 5.145 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor







nº 302, de 20 de março de 2002 podem ter sido revogados⁴⁸, situação que torna mais premente a revisão da legislação ambiental do Município.

Assim, por estas e outras impropriedades levantadas, a regulamentação do instrumento de licenciamento ambiental precisa ser revista.

<u>Tombamento</u>

Enquanto o Estatuto da Cidade trata este instrumento como "tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano", o Plano Diretor Participativo tratou-o apenas como "tombamento", levando a entender que sua amplitude pode ser maior que a tratada no Estatuto.

Entretanto, considerando que a regulamentação existente é muito antiga (Lei Complementar nº 6/1999 - Dispõe sobre o Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Município de Palmas), tal instrumento efetivamente não foi implementado em Palmas, tornando-se necessário definir o tambamento do patrimônio municipal⁴⁹.

Ora, o processo de tombamento é importante para uma cidade que apresenta um conjunto de edificações, monumentos, logradouros, passiveis de tombamento, pelo seu contexto histórico e/ou cultural, desde que reconhecido pelo Município e contribua de forma significativa da vida e das construções da cidade, seja por meio de expressão simbólica de lugares importantes no sistema espacial do território, seja por se associatem ao direito à manutenção de uma cultura própria e de algumas comunidades existentes, apresentando sua tipologia através das edificações com características de épocas, significativas para fixação da memória da cidade, com reconhecimento arqueológico, incluindo os espaços com vestígios ou com a probabilidade de existência em seu subsolo esculturas repetres como identificadas no território de Palmas⁵⁰.

Assim, este instrumento necessita de regulamentação mais atualizada, sendo também de suma importância um novo estudo para que regimentar todos os possíveis sítios existentes.

Concessão de Direito Real de Uso

Regulamentado pela Lei nº 1.106/2002 (Dispõe sobre Concessão de Direito Real de Uso de área pública no Município de Palmas) este instrumento vem sendo amplamente utilizado no Município para incontáveis cessões de áreas a igrejas e outras instituições (vez que a justiça tem coibido as doações de bens públicos).

⁴⁸ Vide contribuição técnica 5.146 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁴⁹ Conforme contribuição comunitária 2339 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁵⁰ Vide contribuições técnicas 4.012, 4.013 e 4.014 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





Outrossim, ao par da regulamentação geral, o instrumento vem sido utilizado junto com normas específicas de ZEIS, o que permite analisar a realidade de cada comunidade e esmiuçar sua abrangência, tais como:

- a) ZEIS da Praça dos Anjos Lei Complementar nº 212/2010;
- b) ZEIS Santo Amaro Lei Complementar nº 328/2015;

Além disso, na Lei nº 2.225/2016, que "Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas", o instrumento de concessão de direito real de uso foi efetivamente previsto.

Torna-se, assim, necessário que a revisão do Plano Diretor indique pelo menos as premissas para utilização deste instrumento. A regulamentação genérica, por anteceder em muito até mesmo o Plano Diretor vigente, também precisa ser revista.

Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais

Inicialmente regulado pela Lei nº 856/1999, atualmente este instrumento encontra-se regulamentado pela Lei Complementano 356/2016 - Dispõe sobre a utilização de áreas públicas do Município de Palmas, por quiosque; mobiliários urbanos; trailer ou similares.

Oportuno observar que a Lei Complementar nº 356/2016 foi editada em janeiro de 2016, portanto anterior à Lei federal nº 13.311/2016 (editada em julho de 2016), que "Institui, nos termos de caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos da ripo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas", o que indiça necessidade de nova revisão normativa.

A exemplo disso, a norma federal permite a transferência da outorga, enquanto a municipal determina ser pessoal e intransferível. Tal situação leva a maioria das concessões à llegalidade, com transferências sem o conhecimento e aceite do Poder Público municipal.

Assim, este instrumento merece também ser revisto, com a definição e diretrizes gerais pelo Plano Diretor.

<u>Dação de Imóveis em pagamento da dívida</u>

- De lei específica que regula a dação em pagamento é a Lei Complementar nº 288/2013, nos arts. 99 a 104, com as seguintes características:
 - a) o imóvel tem que ser de interesse do Município;
 - b) possibilidade de pagamento de débitos tributários, inclusive de terceiros, através de bens de interesse público;
 - c) quando o valor do bem é superior aos débitos, o interessado abre mão da diferença em favor do Município
 - d) os bens são recebidos pelo valor de mercado;
 - e) a quitação dos débitos somente se efetiva com o registro em cartório da transferência do patrimônio.







Desde sua edição, foram consignados 6 acordos de dação em pagamento, tendo o Município de Palmas recebido para quitação de débitos, no total, 15 imóveis ou 210.271,62m², que totalizam o valor de R\$ 27.610.325,00⁵¹, senão vejamos:

Tabela 4: Dação em Pagamento 2014-2016		
Localidade	Área (m²)	Valor R\$
ARSO 132 A (2 HM)	4.190,93	1.175.000,00
GLEBA (RPS)	177.573,98	13.012.250,00
Morada do Sol (6 lotes)	2.763,70	461.000,00
Jardim América I (2 HM)	15.063,68	964.075.00
ARNE 12 (3 HM)	5.976,00	6.872.000,00
ARSO 52 (HM)	4.703,33	5.126.000,00
TOTAL	210.271,62	27.610.325,00
Fonto: Anovo 28 do Eixo 3 Eisoal o Ca	overnanca da Leitura Té	chica da fara 2 Voitura

Fonte: Anexo 28 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017

Entretanto, deve ser assentado que o Município de Ralmas não possui nenhuma política de acompanhamento dos imóveis recebidos em dação em pagamento, para fins de dar-lhes destinação social⁵².

Assim, denota-se que o instrumento tem mais servido aos interesses dos proprietários de áreas, para pagamento de tributos em imóveis, que aos interesses do Município, quanto à destinação de tais bens, sendo plausível que o Plano Diretor indique as diretrizes mínimas a serem observadas.

Dos Instrumentos Não Regulamentados

Em relação aos instrumentos de política urbana regularmente previstos no Plano Diretor Participativo e não regulamentados cabem os seguintes questionamos: não foram regulamentados por inércia ou inoperância da administração pública ou não foram regulamentados pela ausência de aplicabilidade no Município de Palmas?

De qualquer modo, segue uma análise de cada um desses instrumentos ainda não regulamentados.

Plaros de Desenvolvimento Econômico e Social

Possivelmente não foi implementado devido a alternância de gestão, carência de recursos humanos, a ausência de investimento em instrumentos de trabalho, bem como a necessidade de atualização do banco de dados e ainda a falta de integração das informações entre os órgãos municipais.

<u>Instituição de Unidades de Conservação</u>

⁵¹ Conforme contribuição técnica 5.268 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁵² Vide contribuição técnica 5.269 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





Apesar do Plano Diretor Participativo, no art. 29, haver "criado" 13 unidades de conservação, na prática nenhuma delas alçou a esta categoria, pois não basta a sua criação por ato normativo, é necessário seguir os ditames da Lei Federal nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.320/2002, para que as Unidades de Conservação sejam efetivadas.

Algumas exigências, dentre outras:

- a) precedência de estudo técnico (§ 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000);
- b) processo de consulta pública (§ 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000);
- c) obrigatoriedade de um Plano de Manejo (art. 27 da Lei 9.985/2000)
- d) ato de criação indicar (art. 2º do Decreto 4.320/2002):
 - i. denominação, a categoria de manejo, os objetivos os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
 - ii. a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas
 Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
 - iii. a população tradicional residente, auando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e
 - iv. as atividades econômicos, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Nenhuma das exigências legais acima foram observadas, ou seja, tais condições são inexistentes e, deste modo, a previsão das Unidades de Conservação do art. 29 do Plano Diretor do Município torna-se inócua.

Além disso, não foi criado o SMUC – Sistema Municipal de Unidades de Conservação, nem definidas as categorias e delimitação das Unidades de Conservação. Entretanto foram, realizados estudos ambientais nas áreas das potenciais áreas de preservação ambiental, tais como: Taquari, Santa Bárbara, Tiúba e Machado.

Após o Plano Diretor Participativo, apenas a Unidade de Conservação do Entorno do Lago do Lajeado foi criada, através do Decreto de 27/12/2012, que a denominou Área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado, a qual tem 5 anos para a realização do Plano de Manejo, expirando, portanto, em 27/12/2017.

Zone mento Agro-Econômico-Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico

O município não normatizou os instrumentos. Atesta-se como impedimento, a ausência de estudos e de um diagnóstico específico da Zona Rural do Município.

IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário

Não é aplicado de forma específica para as áreas de adensamento prioritário. Ressalta-se, contudo, que nos lotes em que existe edificação a alíquota cobrada é menor do que aquela aplicada aos lotes vazios. As alíquotas







do IPTU previstas no Anexo I à Lei Complementar n° 285/2013 (Código Tributário Municipal) são progressivas em razão do valor, sendo, para os imóveis edificados, de 0,25% a 0,50% (residenciais) ou 0,40% a 0,80% (não residenciais), ou seja, bem superiores aos imóveis não edificados (1,50% a 2,50%), às chácaras urbanas (3,00%) e às glebas urbanas (5,00%).

Porém, não existem incentivos específicos para áreas de adensamento prioritário.

Taxas e tarifas públicas específicas

Em relação às taxas, tem-se:

- a) Taxas do Poder de Polícia (vide art. 68 a 81 da Lei Complementar nº 285/2013 Código Tributário Municipal, com valores definidos no Anexo II da mesma Lei), correlacionadas com atuação estatal específica de fiscalização, cuja base normativa da atuação de Poder de Polícia encontra-se em normas afira legais de regulação urbana:
 - I. Localização e Funcionamento de Estabelecimentos (Fiscalização de Posturas - Código de Posturas);
 - II. Horário Especial de Funcionamento (Fiscalização de Posturas Código de Posturas);
 - III. Divertimentos Públicos (Fiscalização de Posturas Código de Posturas);
 - IV. Ocupação de Solo nas Vias e Logradouros Públicos (Fiscalização de Posturas Código de Posturas);
 - V. Publicidade e Propaganda (Fiscalização de Posturas Código de Posturas);
 - VI. Comércio em Logradouro Público (Fiscalização de Posturas –
 Código de Posturas);
 - Wf. Vigilância Sanitária (Fiscalização Sanitária Código Sanitário);
 - VIII. Execução de Obras e Termo de Habite-se (Fiscalização de Obras Código de Obras);
 - Loteamentos, Remanejamentos ou Desmembramentos de Área (Fiscalização de Obras Lei de Uso do Solo e do Lei do Macrozoneamento Urbano);
 - X. Licenciamento Ambiental (Fiscalização do Meio Ambiente Código do Meio Ambiente);
 - XI. Trânsito e Transportes (Fiscalização de Trânsito e Transportes legislação CONTRAN e leis que regulam o serviço de transporte);
- b) Taxa de Coleta de Lixo (vide art. 82 a 96 da Lei Complementar nº 285/2013 Código Tributário Municipal), correlacionada com prestação de serviços efetiva ou potencial de coleta de lixo.

Em relação às tarifas públicas, além das tarifas praticadas nos serviços de transporte de passageiros, temos somente a tarifa relativa à utilização do







estacionamento rotativo, instituído pela Lei nº 1.861/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 704/2014.

Destarte, as taxas, de ordem geral, somente podem ser cobradas pelo exercício do poder de polícia e por serviços públicos específicos e divisíveis, enquanto as tarifas são remunerações de serviços públicos concedidos a terceiros.

IPTU ecológico

Não existe regulamentação específica para este tema.

Porém, há que se considerar que o Programa Palmas Solar, de alguma forma, abarca o viés ecológico do IPTU, vez que prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do referido imposto, proporcional ao índice de aproveitamento de energia solar, conforme Lei Complementar nº 327/2015, regulamentada pelo Decreto nº 1.220/2016.

ISSQN ecológico

Não existe regulamentação específica para este tema.

Porém, há que se considerar que o Programa Palmas Solar, de alguma forma, abarca o viés ecológico do ISS, vez que prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do referido imposto, para obias e instalações de fabricação, comercialização e distribuição de componentes, bem como para os serviços de instalação, operação e manuteição dos sistemas de energia solar, conforme Lei Complementar nº 327/2015, regulamentada pelo Decreto nº 1.220/2016.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Ao que parece, o Plano Diretor Participativo foi além dos ditames do Estatuto da Cidade, vez que, neste quesito, a legislação federal toma como instrumento de política urbana da cidade o termo "desapropriação". Ora, a desapropriação, via de regra, remete ao pagamento da indenização em espécie ao expropriado, conforme inc. XXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Assim, ao entabular como instrumento de política urbana a "desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública", o Plano Diretor Participativo tratou uma exceção constitucional (inc. III do § 4º do art. 182 da Constituição) como se regra pudesse ser.

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é exclusiva para pagamento de expropriação decorrente do descumprimento







da função social da propriedade, após as fases do Parcelamento, Utilização ou Edificação Compulsórios, notadamente após 5 anos de progressividade do IPTU.

Destarte, este instrumento merece ser repensado.

Ademais, apesar de haver a possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para assegurar o cumprimento da função social dos imóveis urbanos, tal emissão de títulos depende de prévia aprovação do Senado Federal, a teor do inc. III do § 4º do art. 182 da Carta Magna.

O Senado Federal, por sua vez, expediu a Resolução nº 43/2001 que, em seu art. 5º, veda aos Estados, Distrito Federal e os Municípios a emitirem títulos de crédito, obstaculizando a efetiva aplicação deste instrumento, até que o próprio Senado Federal reconsidere sua determinação.

Transferência do Direito de Construir

A Transferência do Direito de Construir confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer o seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo a outro proprietário. Na prática, o instituto implica na possibilidade de alienação ou transferência do potencial construtivo de um imóvel. Para tanto, é preciso que o imóvel preencha um dos requisitos determinados no artigo 35 do Estatuto da Cidade, que se traduzem resumidamente na colocação de equipamentos urbanos, preservação do imovel ou regularização fundiária⁵³.

Para que haja viabilidade para aplicação do Instrumento de Transferência do Direito de Construir, é necessário a preservação do bem histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural, a execução de melhoramentos viários para implantação de corredores de ônibus, para que o instrumento seja tiável de implantação. Assim, a Prefeitura poderá receber imóveis para o afendimento às finalidades previstas neste Instrumento, oferecendo como contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas que devem ser apresentadas quando da Minuta de Lei⁵⁴.

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plano Diretor remete à lei específica a delimitação das áreas atingidas e os critérios para sua aplicação. Portanto, para viabilizar a aplicação da Transferência do Direito de Construir mister se az a elaboração de uma Lei que disponha sobre os procedimentos e parâmetros, bem como defina as áreas prioritárias de aplicação desse instrumento.

Ressalta-se que este instrumento possivelmente não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade.

⁵³ Transferência do Direito de Construir, disponível em http://www.azevedosette.com.br/sustentabilidade-ambiental/artigos/exibir/781, acesso em 08/06/2017

⁵⁴ Vide contribuições técnicas 3.983 e 3.984 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





Operações Urbanas Consorciadas

Operação Urbana Consorciada, originalmente denominada Operação Urbana, é um instrumento urbanístico que excepciona a Lei de Uso e Ocupação do Solo e é utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, por meio de Intervenções, em áreas da cidade onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística. Permite à municipalidade outorgar, de forma onerosa, Direitos Urbanísticos Adicionais a uma área urbana delimitada. A Operação Urbana autoriza o Poder Público Municipal, a conceder, dentro de um perímetro definido em lei própria, índices e parâmetros urbanísticos adicionais àqueles previstos na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, em troca de contrapartida a ser paga pelo interessado⁵⁵.

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plana Diretor temete à lei específica a delimitação das áreas atingidas e os critérios para sua aplicação. Portanto, para viabilizar a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas mister se faz a elaboração de uma Lei que disponha sobre os parâmetros específicos, bem como defina as áreas prioritárias de aplicação desse instrumento.

Ademais, para garantir a efetividade, resta necessário a instituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, bem como a implementação de consórcios públicos e a utilização de instrumentos de mercado de capitais.

Objetivamente, o municipio poderia implementar Operações Urbanas consorciadas com o objetivo de promover, em um determinado perímetro, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, previstas em Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área. Entretanto, não e possível visualizar tal possibilidade para Palmas, dadas as características desta aldade⁵⁶.

Ressolfa se que este instrumento não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade, assim como pela complexidade do tema.

Consórcio Imobiliário

O instituto do consórcio imobiliário foi criado no Estatuto da Cidade como mais um mecanismo de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel em decorrência de área atingida pela obrigação de parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano, por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público seu imóvel e, após realização das obras, recebe, como pagamento, unidade imobiliárias. Assim, poderá o proprietário do imóvel requerer ao Executivo Municipal o estabelecimento de consórcio

https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o Urbana Consorciada, acesso em 08/06/2017

⁵⁵ Operação Urbana Consorciada, disponível em

⁵⁶ Conforme contribuição técnica 3.995 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





imobiliário, como forma de promoção financeira de plano de urbanização. Trata-se de uma associação do proprietário com a Municipalidade, pela qual aquela entrega a esta seu imóvel e, após a execução do plano, recebe, a título de pagamento, imóvel devidamente urbanizado, correspondente ao valor do seu imóvel antes das obras de urbanização realizadas com recursos públicos⁵⁷.

Neste sentido, considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas⁵⁸.

Não foi regulamentado. Atesta-se a ausência de demanda específica para este fim. Ainda, não houve experiências na utilização desse instrumento para habitação de interesse social ou regularização fundiária.

Direito de Preferência

O direito de preempção é instrumento que confere, ao poder público municipal, preferência para a compra de imovel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares⁵⁹.

É de grande valia este Instrumento, pois pode ser exercido com algumas finalidades, tais como: execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e implantação de equipamentos urbanos e comunitários que integrem áreas enquadradas na categoria de ZEIS. Pode ser usado também através de constituição de reserva fundiária, aplicável aos terrenos e lotes não utilizados ou subutilizados e para criação de espaços públicos e de lazer em áreas de grande densidade habitacional e de ocupação do solo ou nas quais o processo de estruturação ainda não está consolidado, e cujo adensamento e preferência.

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plano Diretor remete à lei específica a delimitação da área atingida. Portanto, para viabilizar a aplicação do Direto de Preempção mister se faz a elaboração de uma Lei que disponha sobre os procedimentos e prazos, bem como defina as áreas prioritárias de ablicação desse instrumento.

Ressalta-se que este instrumento não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade.

http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto comp.html, acesso em 08/06/2017

⁵⁷ O Consórcio Imobiliário como Instrumento de Política Urbana, disponível em http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=4193, acesso em 08/06/2017

⁵⁸ Vide contribuição técnica 3.997 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁵⁹ Estatuto da Cidade – Para Compreender, disponível em

⁶⁰ Conforme contribuições técnicas 4.001 e 4.002 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor





<u>Direito de Superfície</u>

O direito de superfície possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato — por tempo determinado ou indeterminado — e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

Embora o direito de superfície surja de convenção entre particulares, cumpre ao Plano Diretor estabelecer sua aplicabilidade. Por exemplo o proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá atender às exigências de edificação compulsória estabelecida pelo poder público, firmando contrato com pessoa interessada em ter o domínio útil daquele terreno, mantendo, contudo, o terreno como sua propriedade.

A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios, sem que se cumpra a sequência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebatidos na cidade como um todo⁶¹.

Assim, o Município poderá conceder, mediante contrapartida, o direito do espaço aéreo e subterrâneo, com o objetivo de implantar as ações e objetivos previstos em Lei, incluindo instalação de dutos subterrâneos para a passagem de cabos para a comunicação de dados e para a rede elétrica⁶².

Entretanto, o instrumento não foi regulamentado devido à ausência de estudos técnicos específicos para este fim.

Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O EIV é um instrumento da política urbana que avalia a repercussão dos empreendimentos habitacionais, institucionais ou comerciais considerados de impacto urbanístico e ambiental. A exigência de elaboração do EIV vem, portanto, ao encontro da necessidade de vincular ao projeto as justificativas, as compensações e as correções dos impactos gerados pelo empreendimento⁶³.

⁶¹ Estatuto da Cidade – para Compreender, disponível em http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html, acesso em 08/06/2017

⁶² Vide contribuição técnica 4.010 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁶³ Estudo de Impacto de Vizinhança, disponível em http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/eivestudo-de-impacto-de-vizinhanca, acesso em 08/06/2017







O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança foi regulamentado pela Lei Complementar nº 245/2012. Todavia, este instrumento foi logo revogado pela Lei Complementar nº 253/2012. Assim, deve-se resgatar a lei que versa sobre a exigência do EIV, além de rever as diretrizes constantes no atual Plano Diretor, em especial para estabelecer que o empreendedor não deve ser obrigado a fazer o EIV, ficando este encargo à Prefeitura⁶⁴.

Compensação Ambiental

A compensação ambiental, na prática, está sendo realizada como uma das etapas do licenciamento ambiental, porém carece de regulamentação específica.

Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

Instrumento não regulamentado pelo município de Palmas.

O entendimento inicial é que o mesmo não necessitaria de uma regulamentação própria, havendo o seu regramento na legislação nacional⁶⁵, sendo que, em paralelo ao instrumento de usucapião para imóveis privados, o interessado deve provocar o poder público no sentido da sua utilização para imóveis públicos.

Pela regulamentação federal, será concedido ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito acuso e não ao domínio. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente Existe, também, a Concessão coletiva, quando se tratar de imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados por população de baixa renda que preencha os requisitos antes mencionados⁶⁶.

Na revisão do Plano Diretor, deverá ser identificada a aplicabilidade do instrumento e a possibilidade de sua regulamentação em âmbito municipal.

Assistência tecnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos

A Assistência Técnica ainda não foi discutida e colocada em prática na gestão habitacional e fundiária do município, conforme está previsto na Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência

⁶⁴ Conforme contribuições técnicas 3.372 e 3.392 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁶⁵ Vide Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/mpv/2220.htm, acesso em 08/06/2017

⁶⁶ Concessão de Direto Real de Uso para fins de moradia: uma nova ordem urbanística, disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6570, acesso em 08/06/2017





técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Ocorreram experiências pontuais de assistência técnica, a exemplo de: convênios específicos com movimentos sociais de moradia que permitiam a contratação de assistência técnica (arquitetura, engenharia, social e jurídica) com o objetivo de viabilizar projetos habitacionais com linhas de financiamento destinadas às entidades; também foi instituído apoio com projeto padrão fornecido às famílias de menor renda, porém, sem regulamentação específica.