

Planos Diretores

DIAGNÓSTICO DO CENÁRIO NO RS

Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental - CAU/RS

Outubro de 2021

Introdução

O presente documento apresenta o Diagnóstico elaborado pela Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental (CPUA) do CAU/RS sobre a situação dos municípios do Estado no que diz respeito à elaboração e revisão dos Planos Diretores municipais. O Diagnóstico é a primeira etapa do projeto, conforme o Plano de Trabalho aprovado pela Comissão, e visa dar suporte à etapa seguinte, de construção de teses para orientar o posicionamento do CAU/RS ante ao tema.

1. Estado da arte da legislação

Como parte do Diagnóstico, a CPUA – CAU/RS elaborou um levantamento do “estado da arte” da legislação relacionada ao instrumento do Plano Diretor.

Os principais fundamentos legais referentes ao instrumento seguem sendo a Constituição Federal (artigo 182), e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

Embora o Conselho das Cidades tenha sido extinto recentemente, suas resoluções não foram revogadas e seguem sendo referências importantes para o detalhamento de regras para a elaboração e revisão dos Planos, especialmente quanto ao conteúdo mínimo e aos processos participativos. Destacam-se especialmente as resoluções de nº 25, 34 e 83.

No que diz respeito às atribuições dos profissionais de arquitetura e urbanismo a principal referência é a lei nº 12.378/2010, que define que a coordenação dos processos de Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial é atribuição dos arquitetos e urbanistas, situação confirmada nas Resoluções do CAU Brasil. Os levantamentos da comissão demonstraram que há farta jurisprudência consolidando este entendimento.

O relatório elaborado pela CPUA sobre o “estado da arte” da legislação encontra-se anexo ao presente Diagnóstico.

2. Atribuição de profissionais Arquitetos e Urbanistas

Como referido, é consolidado o entendimento de que a coordenação dos processos de elaboração e revisão de Planos Diretores é atribuição exclusiva de profissionais de arquitetura e urbanismo.

Neste sentido, a Gerência Jurídica do CAU/RS elaborou o Parecer Jurídico Nº 40/2021. O Parecer conclui que:

A atuação de arquitetos e urbanistas é obrigatória no que se refere à coordenação da elaboração do Plano Diretor (ou na sua revisão decenal, conforme estabelece o art. 40, §3º, da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade), bem como no caso de emendas ou substitutivos promovidos pelo Poder Legislativo, haja vista que qualquer alteração ao projeto apresentado pelo Poder Executivo deve ser embasada tecnicamente mediante atuação de arquiteto e urbanista, sob o devido Registro de Responsabilidade Técnica. Aliás, a imprescindibilidade de atuação do profissional arquiteto e urbanista como coordenador da elaboração do Plano Diretor é reconhecida inclusive pelo Tribunal Regional da 4ª Região, em entendimento proferido no Mandado de Segurança nº 5008400-85.2018.4.04.7000 e Agravo de Instrumento nº 5018633-92.2018.4.04.0000.

Qualquer Projeto de Lei que verse sobre matéria atinente a Plano Diretor ou que fixe diretrizes do território urbano municipal, assim como suas respectivas emendas ou substitutivos devem vir acompanhadas de estudos técnicos prévios e a ampla participação popular. Inclusive assim já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo na ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público daquele Estado (ADI nº 2101166-80.2019.8.26.0000). Frisa-se, uma vez mais, que todos os projetos de lei nesse sentido devem estar acompanhados de estudos técnicos, sendo imprescindível a participação de arquiteto e urbanista como coordenador dos respectivos projetos, bem como em eventuais emendas/substitutivos promovidos pelo Legislativo, mediante Registro de Responsabilidade Técnica.

O Parecer encontra-se anexo ao presente Diagnóstico.

Outros documentos oriundos de órgãos da justiça referendando este entendimento foram reunidos na pasta de Google Drive da CUPA – CAU/RS.

3. Municípios do RS obrigados a elaborar Planos Diretores

Conforme levantamento da CUPA – CAU/RS, pelo menos 110 municípios do RS estão obrigados a elaborar seus planos diretores, por se enquadrarem nos quesitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (principalmente a população superior a 20 mil habitantes).

Além destes, há registros de muitos municípios que não se enquadram na obrigação, mas que também possuem ou elaboram planos diretores.

4. Dificuldade de encontrar informações sobre os Planos Diretores municipais

A CUPA – CAU/RS observou que é difícil encontrar informações sobre os planos diretores dos municípios e sobre os processos de elaboração e revisão dos mesmos. Não existe no CAU, no MP-RS ou em outro órgão um acervo centralizado de informações. As buscas pela internet são bastante desconhecidas. Como resultado é difícil encontrar informações precisas para saber se os municípios possuem ou não planos, se estão atualizados, se estão passando por revisão e em que etapa se encontra o processo.

A Comissão criou uma planilha para tabular essas informações, mas não foi possível concluir o seu preenchimento, devido às dificuldades aqui elencadas.

No passado recente o MP-RS chegou a manter planilhas de controle centralizado, mas com a reestruturação do órgão o controle sobre os municípios foi repassado às comarcas, de modo que já não existe um controle centralizado.

A situação ilustra fragilidade e limitação no que diz respeito à transparência e ao controle social sobre o processo.

5. Revisões com democracia de baixa intensidade e atendendo interesses específico do mercado imobiliário

A CUPA – CAU/RS observou que muitos processos de revisão dos Planos Diretores nos municípios do RS no período mais recente, têm como característica comum processos participativos pouco democráticos e pouco transparentes, prazos exíguos, e as alterações na legislação voltadas ao atendimento de interesses específicos de setores do mercado imobiliário. As revisões têm sido pautadas pela flexibilização das regras urbanísticas, aumento de alturas ou de índices, facilidades para a aquisição de índices pela outorga onerosa e ampliação do perímetro urbano ou urbanizável para viabilizar o loteamento de áreas rurais e distantes, pouco equipadas.

Essas pautas caracterizam-se por se tratar de reivindicações históricas do mercado imobiliário. Raramente têm sido defendidas as agendas voltadas à inclusão social, qualificação das cidades, proteção ao meio ambiente e combate à especulação imobiliária que caracterizam a política urbana conforme a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Outra característica têm sido a ausência do Responsável Técnico arquiteto e urbanista como coordenador dos processos de revisão e elaboração de planos diretores, em especial nas revisões e alterações conduzidas nas Câmaras de Vereadores, contrariando as obrigações legais definidas na Lei nº 12.378/2010.

6. Questionários da Fiscalização do CAU/RS sobre os Planos Diretores municipais

A conselheira Orildes Tres recordou que na gestão passada a equipe de Fiscalização do CAU/RS havia aplicado questionários aos municípios incluindo informações sobre os planos diretores municipais.

A assessoria técnica da Comissão teve dificuldade de identificar o material, mas acabou encontrando.

A planilha de fato reúne muitas informações, levantadas entre 2015 e 2018, e encontra-se anexa ao presente relatório.

7. Atrasos na revisão dos Planos Diretores

Conforme o Estatuto das Cidades, os Planos Diretores municipais devem ser revisados pelo menos a cada 10 anos. Conforme o art. 52, o gestor municipal que não tomar as iniciativas para que a revisão ocorra dentro do prazo incorre em improbidade administrativa.

Apesar disto, muitos municípios do RS estão atrasados com relação a estes prazos. O esvaziamento dos órgãos federais e estaduais de referência para o planejamento urbano e de políticas voltadas à questão, além do contexto de pandemia tem contribuído para este cenário, aparentemente.

O Estatuto das Cidades foi aprovado em 2001 e estabeleceu o prazo de 7 anos para a elaboração dos Planos nos Municípios. O Ministério das Cidades promoveu intensas campanhas para tal, fazendo com que a grande maioria dos municípios elaborassem ou atualizassem os seus planos diretores até o ano de 2008.

Atualmente, porém, grande parte dos planos encontram-se defasados em descumprimento do art. 40 do Estatuto da Cidade.

8. Esvaziamento e desmonte dos órgãos promotores da Política Urbana

8.1. A nível nacional:

Com a extinção do Ministério das Cidades no início de 2019, o Brasil perdeu a principal referência nacional no âmbito da política urbana e do planejamento urbano. O Ministério, que havia sido criado em 2003, foi o órgão responsável pela articulação institucional com Estados e municípios e incumbido da implementação da política urbana em nível nacional.

O Ministério das Cidades foi fundamental na construção e consolidação do marco jurídico urbanístico no Brasil, e possibilitou que o desenvolvimento urbano fosse tratado de maneira integrada, articulando as ações e programas do governo federal de apoio às Prefeituras e aos Estados na área de planejamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade. O Ministério teve um papel central também no desenvolvimento de ações de capacitação de corpo técnico do poder público de forma a cumprir as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano no país.

Criado pouco após a aprovação do Estatuto da Cidade, o órgão promoveu campanhas de capacitação, financiamento e incentivos aos Estados e Municípios para a elaboração e revisão dos Planos Diretores. O Ministério das Cidades também foi o responsável pela criação do (também extinto) Conselho Nacional das Cidades, que promoveu a gestão democrática das cidades em nível federal com a realização de conferências nacionais e a construção democrática e participativa de “resoluções” que estabeleceram parâmetros e critérios para a elaboração e revisão dos Planos Diretores, definindo, entre outros, os conteúdos mínimos e regras para os processos participativos.

A partir da extinção do Ministério e do Conselho, não foram criados outros órgãos em escala federal para assumir essas atribuições na sua totalidade, deixando os Estados e Municípios “órfãos” de um órgão de referência e empenhado na implantação e desenvolvimento da política urbana no país.

8.2. A nível estadual:

O Estado do RS nunca contou com uma Secretaria ou Órgão equivalente ao Ministério das Cidades, que aglutinasse e articulasse ações e políticas relacionadas à política urbana. Apesar disso, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), inicialmente criada para centralizar o planejamento e gestão das Regiões Metropolitanas, mais tarde passou a assumir a atribuição de prestar assessoria técnica aos municípios do estado na área de planejamento urbano.

Embora já viesse enfraquecida, a Metroplan passou por tentativas de extinção na gestão do governador Ivo Sartori (2015-2018). O órgão não foi extinto mas acabou muito enfraquecido e esvaziado, situação que perdurou e se agravou até os dias de hoje. No mesmo contexto foi extinta a Fundação de Economia e Estatística (FEE), órgão responsável pela pesquisa e monitoramento de diversos indicadores econômicos e sociais, e outros dados e informações fundamentais para o planejamento.

8.3. Reorganização do Ministério Público Estadual:

O Ministério Público do RS também passou por reestruturação no que tange à forma de fiscalização e monitoramento das políticas urbanas no estado. Este monitoramento não se dá mais de forma centralizada. Atualmente cada promotoria deve controlar os municípios de sua comarca. Dessa forma, não existe um controle geral e unificado sobre os municípios do RS, e tornou-se mais difícil obter dados e informações sobre a questão.

8.4. Vazio de referência:

O cenário de desmonte e esvaziamento dos órgãos responsáveis pela política urbana na escala nacional e estadual deixa os municípios do RS em uma situação de vazio de referência, sem ter onde encontrar apoio, informações e políticas de incentivo para o planejamento urbano.

9. Diálogos com Entidades de Arquitetura e Urbanismo

Como parte do processo de elaboração do Diagnóstico, a CPUA – CAU/RS participou de reuniões com o CEAU (Colegiado de Entidades de Arquitetura e Urbanismo do RS) e com o Fórum de Entidades do CAU/RS, quando convidou as entidades a contribuírem com o projeto.

Na reunião com o CEAU (ocorrida em 26/05/2021), a CPUA – CAU/RS recebeu as seguintes contribuições/sugestões para o trabalho:

- a) Orientar as prefeituras sobre a "necessidade" de criação de uma Estrutura formal de "Planejamento" nos municípios, de acordo com o alinhado nos Planos Diretores;
- b) Criar ferramentas para monitoramento das ações determinadas nos PDs;
- c) Orientar os municípios sobre a necessidade de um "Plano de Ações" claras dentro dos PDs;
- d) Incentivar e fomentar ações que ampliem o foco sobre a "cultura" positiva do planejamento urbano.
- e) Através da CEP ampliar a fiscalização dos PDs, tanto na questão de haver responsáveis técnicos, quanto a alteração do documento aprovado pela comunidade pela câmara de vereadores;
- f) Incentivar a "padronização" das falas dos representantes do CAU através do colegiado de entidades.

Na reunião com o Fórum de Entidades (ocorrida em 26/08/2021), não houve contribuições específicas.

10. Diálogo com o MP-RS e TCU

De forma complementar a CPUA – CAU/RS solicitou ao Gabinete da Presidência do CAU/RS o agendamento de uma reunião com o MP-RS para dialogar sobre o processo de fiscalização aos municípios no que diz respeito à elaboração de Planos Diretores (através da DELIBERAÇÃO CPUA-CAU/RS nº 010/2021). A CPUA ainda aguarda retorno sobre o agendamento.

O CAU/RS também construiu recentemente agendas com o TCU, onde tratou sobre situações relativas à atuação de arquitetos e urbanistas que possam ser incorporadas no rol de matérias que o Tribunal fiscaliza nos municípios. A questão das revisões dos planos diretores foi uma das pautas tratadas.

11. Conclusões

O diagnóstico realizado pela CPUA – CAU/RS revela um forte vazio institucional, no que diz respeito à existência e atuação de órgãos de referência e de fomento ao planejamento urbano na esfera federal e estadual. A extinção do Ministério das Cidades, sem que outro órgão assumisse este papel, representa um forte retrocesso neste sentido. No Estado do RS também foram extintos ou enfraquecidos os órgãos que prestavam apoio aos municípios nas questões relacionadas ao planejamento urbano.

O Diagnóstico revelou também que muitos municípios do RS estão em atraso com relação à revisão dos Planos Diretores, conforme os prazos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Revelou, por fim, que é bastante difícil encontrar informações sobre os processos de planejamento urbano nos municípios. A dificuldade se agrava pelo enfraquecimento dos órgãos de referência, como citado anteriormente.

A CPUA – CAU/RS também diagnosticou que muitas revisões dos planos diretores no período mais recente têm sido marcadas por processos pouco participativos e pouco democráticos, conduzidos em prazos muito exíguos e com pouca transparência, e cujas propostas visam atender majoritariamente os interesses específicos de setores do mercado imobiliário, dando menor atenção às agendas de inclusão social, qualificação das cidades, proteção ao meio ambiente e combate à especulação imobiliária que caracterizam a política urbana na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Apesar do enfraquecimento e desmonte institucional, o Diagnóstico mostrou que o marco legal de referência para a elaboração dos Planos Diretores permanece sendo o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho das Cidades.

No que diz respeito às atribuições dos profissionais de arquitetura e urbanismo a principal referência é a lei nº 12.378/2010, que define que a coordenação dos processos de Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial é atribuição dos arquitetos e urbanistas, situação confirmada nas Resoluções do CAU Brasil. O diagnóstico levantou farta jurisprudência existente confirmando este entendimento.

Este “vazio institucional” identificado, por outro lado, pode ser uma oportunidade para que o CAU/RS assuma um protagonismo maior na defesa do planejamento urbano de qualidade, em conjunto com outras instituições como a universidade e o Ministério Público.

São elementos que irão contribuir na fase seguinte do trabalho, de elaboração de teses sobre o Plano Diretor, para orientar o posicionamento do CAU/RS sobre a matéria.

Anexos

- I. Relatório sobre o “estado da arte” da legislação referente ao Plano Diretor;
- II. Parecer Jurídico Nº 40/2021 da Gerência Jurídica do CAU/RS – atribuição de arquitetos e urbanista na coordenação de Planos Diretores;
- III. Lista de Municípios do RS obrigados a elaborar Planos Diretores;

- IV. Planilha da Fiscalização do CAU/RS sobre os Planos Diretores municipais (2015-2017).