

Qual é o conteúdo mínimo exigido de um plano diretor?

As cidades brasileiras são muito diferentes umas das outras. Assim, o nível de complexidade de cada plano diretor varia de acordo com as características locais e regionais. Não obstante, a legislação exige um conteúdo mínimo para todos os planos diretores.

O Pacto Fundamental da República do Brasil acolheu a doutrina da conformação do direito de propriedade urbana pelo conteúdo do plano urbanístico (§ 1º do artigo 182 da Constituição Federal). E mais: ao vincular o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências previstas no plano diretor, o Direito Urbanístico brasileiro, por força de norma constitucional (§ 2º do artigo 182), adotou o modelo de plano diretor de conteúdo urbanístico, autoaplicável e diretamente oponível aos proprietários de imóveis urbanos, sejam eles particulares ou entidades públicas, na medida em que, pelo princípio da reserva do plano diretor, este contém o zoneamento e já estabelece por meio de índices urbanísticos o alcance do direito de construir de cada terreno (PINTO, Víctor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 115 e 133).

Também influi na determinação do conteúdo mínimo do plano diretor a sua natureza de plano de ordenação territorial, de conteúdo estritamente urbanístico.

De fato, o plano diretor deve reservar espaço para todas as atividades econômicas necessárias ao desenvolvimento da cidade, assim como deve prever a localização dos equipamentos públicos e comunitários que servirão de suporte para as políticas setoriais, como escolas, hospitais, praças, parques, etc. Por isso, durante seu processo participativo de elaboração, que segue a metodologia do planejamento, nas fases dos estudos preliminares e do diagnóstico abordam-se os aspectos sociais, econômicos, políticos, físico-ambientais da realidade do Município e de sua região. Tais aspectos são levados em conta apenas como fatores que influenciam as deliberações atinentes à alocação de espaço na cidade para o desempenho das atividades econômicas e para a realização das políticas públicas. Contudo, para que seja um plano realista e exequível, o plano diretor deve abordar prioritariamente os aspectos físico-territoriais relacionados à ordenação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, possibilitando, em algumas situações, que o detalhamento das políticas públicas e da política de desenvolvimento econômico e social do Município ocorra nos seus respectivos processos de planejamento. A quantidade de detalhamentos específicos a serem realizados após a elaboração do plano diretor está estritamente relacionada ao porte e a complexidade dos municípios. Municípios pequenos, sem áreas de habitação de riscos ou grandes precariedades habitacionais podem detalhar esta importante política setorial no próprio plano diretor, detalhamento este que não seria possível em municípios que possuem questões muito complexas relacionadas à geologia, precariedade habitacional e localização de assentamentos precários em áreas de risco.

Sendo, então, um plano de conteúdo estritamente urbanístico, qual o conteúdo mínimo exigido pela legislação em vigor para um plano diretor?

A Constituição do Brasil, ao adotar, no § 2º do artigo 182, o modelo segundo o qual o conteúdo concreto do direito de propriedade urbana (notadamente o alcance do direito de construir de cada terreno urbano) é conformado pelo plano diretor, acolhe o modelo de plano diretor autoaplicável, e, por isso, com conteúdo operativo para o desempenho de sua função de ordenação do território.

Do mesmo modo, a Magna Carta, ao determinar, no inciso VIII, do artigo 30, que os municípios promovam o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, exige que o plano diretor contenha não apenas diretrizes programáticas, mas sim, desde já, a definição do perímetro urbano e das zonas de expansão urbana e, notadamente, os índices urbanísticos aplicáveis a cada terreno urbano, como área mínima e máxima de cada lote, taxas de ocupação, coeficientes mínimos e máximos de aproveitamento, recuos frontais, laterais e de fundos das edificações, usos permitidos (residência, comércio, indústria, serviços, e de quais tipos), etc.

A Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 152, prevê que o plano diretor deve contemplar: a) as normas relativas ao desenvolvimento urbano; b) políticas de orientação da formulação de planos setoriais; c) critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento, prevendo áreas destinadas a moradias populares, com garantia de acesso aos locais de trabalho, serviço e lazer; d) proteção ambiental; e) ordenação de uso, atividades e funções de interesse social.

O Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001) ao eleger o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, como uma diretriz geral da política urbana (artigo 2º, IV), condiciona o uso, pelo Poder Público, de qualquer instrumento urbanístico que atinja à propriedade urbana particular (disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; etc.) à sua previsão tanto no plano diretor como em legislação regulamentadora.

O Código Florestal (Lei Nacional n. 12.651, de 25 de maio de 2012), em seu artigo 3º, inciso XX, estabelece que as áreas verdes urbanas, assim entendidos como espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural, ou recuperada, devem estar previstos no plano diretor, nas leis de zoneamento urbano e de uso do solo.

A Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano (Lei 6.766/1979) prevê os seguintes conteúdos para o plano diretor: a) índices urbanísticos que definam as dimensões permitidas para o lote urbano (artigo 2º, § 4º); b) definição da zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica, nas quais se admite o parcelamento do solo para fins urbanos (artigo 3º); c) a densidade de ocupação prevista para cada área da cidade (artigo 4º, I); d) as áreas que nos parcelamentos de glebas urbanas (loteamentos) devem ser destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, de maneira proporcional à densidade de ocupação prevista (artigo 4º, I); e) as áreas de risco definidas como não-edificáveis (artigo 12, § 3º). Enfim, se prevê que cada projeto de parcelamento deve estar em conformidade com um plano urbanístico anterior, que engloba o conjunto da cidade.

O Conselho das Cidades (órgão do Ministério das Cidades) emitiu a Resolução n. 34 de 1º de julho de 2005, orientando que toda a legislação de uso e ocupação do solo seja consolidada no plano diretor, seguindo o entendimento – acertado – de que o zoneamento é considerado parte integrante do plano diretor. Além disso, prevê que as áreas a serem adquiridas pelo Poder Público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, sistema viário, etc. devem estar previstas no plano diretor.

Enfim, o plano diretor deve tratar, pelo menos, dos seguintes pontos: **1) da delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica; 2) do macrozoneamento e os índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lote, taxa de ocupação e os coeficientes básicos, mínimos e máximos de aproveitamento, faixas não edificáveis e recuos frontais, laterais e de fundo para as edificações, prevendo normas autoaplicáveis de ordenação territorial urbana; 3) da delimitação das áreas verdes cuja vegetação deve ser preservada; 4) do inventário dos equipamentos públicos e comunitários existentes e projetados; 5) do traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; 6) das bases para utilização dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.**

Enfim, é importante colocar em relevo que, tendo adotado a Constituição do Brasil o modelo de plano diretor autoaplicável (e não de plano diretor meramente programático), o plano diretor não deve se limitar a fixar diretrizes gerais a serem posteriormente traduzidas em leis urbanísticas, mas sim estabelecer, desde logo, concretamente, as disposições aplicáveis à ordenação do território urbano.

A exigência de um conteúdo mínimo não prejudica o detalhamento do plano diretor em outros instrumentos urbanísticos, como os planos urbanísticos setoriais (de mobilidade, de habitação, de saneamento) e os projetos de intervenção urbanísticas, a exemplo dos projetos de loteamentos, edificações, obras públicas, de regularização fundiária, de operações urbanas consorciadas, etc. Todavia, sempre seguido o princípio da coesão/coerência harmônica dos planos de detalhamento em face do plano urbanístico principal (isto é, em face do plano diretor).