

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE  
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Vitor Hugo Baisch Dona

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE  
DE CACHOEIRA DO SUL/RS: PROCESSO DE REVISÃO  
DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PROPOSTA DE CRIAÇÃO  
DO CONSELHO MUNICIPAL DE GESTÃO URBANA**

Santa Maria, RS  
2021

**Vitor Hugo Baisch Dona**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE DE CACHOEIRA DO  
SUL/RS: PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E  
PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE GESTÃO URBANA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações publicas**

Orientador: João Telmo de Oliveira Filho

Santa Maria, RS  
2021

Dona, Vitor Hugo Baisch

Planejamento e gestão urbanos da cidade de Cachoeira do Sul/RS: processo de revisão do Plano Diretor Municipal e proposta de criação do Conselho Municipal de Gestão Urbana / Vitor Hugo Baisch Dona.- 2021.

85 p.; 30 cm

Orientador: João Telmo de Oliveira Filho

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021

1. Plano Diretor 2. Planejamento urbano 3. Gestão urbana 4. Cachoeira do Sul I. Oliveira Filho, João Telmo de II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, VITOR HUGO BAISCH DONA, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

**Vitor Hugo Baisch Dona**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE DE CACHOEIRA DO  
SUL/RS: PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E  
PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE GESTÃO URBANA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações públicas**.

Aprovada em 04 de novembro de 2021:

---

**Joao Telmo de Oliveira Filho, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**José Luís Moura Filho, Dr. (UFSM)**

---

**Fábio Scopel Vanin, Dr. (Centro Universitário da Serra Gaúcha - FSG)**

Santa Maria, RS  
2021

## **AGREDECIMENTOS**

Agradeço a minha família e meus amigos pelo apoio nessa jornada.

Ao meu orientador Professor João Telmo de Oliveira Filho, pela dedicação e compromisso em todo o processo de elaboração desse trabalho de dissertação.

Agradeço aos meus colegas de turma pela parceria e pela colaboração ao longo do curso.

Agradeço a todos os professores que tive no Mestrado, pelos ensinamentos e pelo conhecimento passado ao longo do curso.

Agradeço aos entrevistados, pela imprescindível colaboração ao trabalho.

## RESUMO

### **PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE DE CACHOEIRA DO SUL/RS: PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE GESTÃO URBANA**

AUTOR: Vitor Hugo Baisch Dona  
ORIENTADOR: João Telmo de Oliveira Filho

O presente trabalho propõe o estudo do planejamento urbano do município de Cachoeira do Sul, através de considerações sobre seu plano diretor e do seu processo de revisão. O trabalho está dividido em três capítulos principais: o primeiro capítulo aborda o Plano Diretor como instrumento para o planejamento urbano, o segundo capítulo aborda o planejamento e gestão urbanos, pós-Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e o terceiro capítulo traz um estudo de caso sobre o plano diretor do município de Cachoeira do Sul e o seu processo de revisão. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa descritiva, com análise qualitativa com base em pesquisa documental e estudo de campo e realizada análise documental e entrevistas. Como resultados, buscou-se identificar e compreender o atual plano diretor do município de Cachoeira do Sul e do seu processo de revisão, verificando se o processo de revisão do plano diretor está de acordo os preceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, colhendo informações sobre a participação democrática da população na elaboração e revisão do plano diretor, através do acompanhamento das audiências e consultas públicas, verificando quais os efeitos da ausência de um plano diretor adequado às diretrizes do Estatuto da Cidade no planejamento e gestão do município. Por fim, foi elaborada proposta para criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana como forma de garantir a efetiva participação da sociedade civil no planejamento e gestão das políticas urbanas.

**Palavras-chaves:** Plano Diretor. Planejamento urbano. Gestão urbana. Cachoeira do Sul.

## **ABSTRACT**

### **URBAN PLANNING AND MANAGEMENT OF THE CITY DE CACHOEIRA DO SUL/RS: THE PROCESS REVIEW OF THE MUNICIPAL MASTER PLAN AND PROPOSAL FOR THE CREATION OF THE MUNICIPAL URBAN MANAGEMENT**

COUNCILAUTHOR: Vitor Hugo Baisch Dona

ADVISOR: João Telmo de Oliveira Filho

The present work proposes the study of urban planning in the city of Cachoeira do Sul, through considerations of its master plan and its review process. The work is divided into three main chapters, the first chapter addresses the Master Plan as an instrument for urban planning, the second chapter addresses urban planning and management after the Federal Constitution of 1988 and the City Statute (Law 10,257/2001), and the third chapter brings a case study about the master plan of the municipality of Cachoeira do Sul and its review process. As for the methodology, it is a descriptive research, with qualitative analysis based on document research and field study, and document analysis and interviews were carried out. As a result, we sought to identify and understand the current master plan and its review process, verify whether the process of reviewing the master plan of Cachoeira do Sul is in accordance with the precepts of the Federal Constitution of 1988 and of the City Statute, gathering information about democratic participation of the population in the preparation and revision of the master plan through the monitoring of public hearings and consultations and verify the effects of the absence of a master plan adequate to the guidelines of the City Statute in planning and municipal management. Finally, it elaborated the proposal for the creation of the Municipal Council for Urban Management as a way to guarantee the effective participation of civil society in the planning and management of urban policies.

Keywords: Master Plan. Urban planning. Urban management Cachoeira do Sul.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01 – Evolução populacional de Cachoeira do Sul

33



## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Lista de entrevistados	33
Quadro 02 – Principais alterações no PD de Cachoeira do Sul	35
Quadro 03 – Percepção das leituras comunitárias	42

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>O PLANEJAMENTO URBANO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE</b>	<b>19</b>
3.1	O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO PARA O PLANEJAMENTO URBANO	23
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL</b>	<b>29</b>
4.1	METODOLOGIA DA PESQUISA	30
4.2	O MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL	31
4.3	HISTÓRICO DOS PLANOS DIRETORES DO MUNICÍPIO E O ATUAL PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO	34
4.4	PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL	39
4.5	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	47
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>57</b>
	APÊNDICE A – Roteiro para entrevistas	63
	APÊNDICE B – Proposta de criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana	65
	ANEXO A – Sentença Ação Civil Publica	71
	ANEXO B – Convite audiência publica	82
	ANEXO C – E-mail Secretaria Municipal de Planejamento	84

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema principal o planejamento e a gestão urbanos da cidade de Cachoeira do Sul - RS, através do estudo do processo de revisão do plano diretor do município.

O trabalho trata da questão do plano diretor como instrumento básico do planejamento e gestão urbana de uma cidade, abordando, em específico, a situação de Cachoeira do Sul, quanto ao seu plano diretor e o processo de revisão. Optou-se por delimitar este estudo ao município de Cachoeira do Sul, município de porte médio, localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul.

Entre os objetivos específicos do trabalho estão: discutir o plano diretor municipal como instrumento de gestão de organizações públicas, especificamente, como instrumento de gestão municipal; verificar se o processo de revisão do plano diretor de Cachoeira do Sul está de acordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001); informar sobre a participação democrática da população na elaboração e revisão do plano diretor de Cachoeira do Sul, através do acompanhamento das audiências e consultas públicas e, por fim, discutir quais os efeitos da ausência de um plano diretor adequado às diretrizes do Estatuto da Cidade no planejamento e gestão do município.

O trabalho está estruturado em três capítulos: O primeiro capítulo aborda o plano diretor como instrumento de planejamento urbano, o segundo capítulo aborda a estrutura de planejamento urbano no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade, e o terceiro capítulo, como estudo de caso, aborda o plano diretor do município de Cachoeira do Sul e seu processo de revisão.

O primeiro capítulo teórico do trabalho (capítulo 2) aborda, de maneira específica, o plano diretor como o principal instrumento e base indispensável para o planejamento urbano e gestão de cidades. Este capítulo trata do Plano Diretor municipal como instrumento da gestão de organizações públicas, a diferença entre gestão e planejamento e aspectos do plano diretor municipal como instrumento de gestão administrativa. Além disso, discorre sobre a obrigatoriedade, por força de lei, dos municípios elaborarem seus planos diretores, criando regras com relação à ocupação urbana e à organização da cidade, evitando que a ocupação ocorra de

maneira desordenada, definindo questões que impactam na vida dos seus cidadãos em relação ao dia a dia e a sua qualidade de vida

O segundo capítulo teórico (capítulo 3) aborda as mudanças que a Constituição Federal de 1988 provocou na organização dos municípios brasileiros, uma vez que é em decorrência dela que os municípios passaram a ser considerados como entes federados e a ter maior autonomia na sua gestão. Esta autonomia dada aos municípios impactou na gestão e na elaboração de políticas públicas no âmbito municipal, inclusive na questão do planejamento urbano. Ainda este capítulo aborda o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), como instrumento que veio regulamentar o capítulo da Constituição Federal que trata do planejamento urbano e que se constitui como principal instrumento legal e balizador das políticas públicas relacionadas à gestão e ao planejamento e gestão urbano dos municípios.

O último capítulo deste trabalho trata especificamente do plano diretor do município de Cachoeira do Sul. Este capítulo traz um breve histórico dos planos diretores anteriores, assim como considerações sobre o atual plano diretor municipal, o qual é datado do longínquo ano de 1983, não tendo havido atualizações, nem a atualização obrigatória de 2008, prevista pelo Estatuto da Cidade. O capítulo aborda, ainda, as consequências desta falta de atualização no plano diretor do município de Cachoeira do Sul.

Cumprе ressaltar a inércia da administração pública municipal de Cachoeira do Sul em proceder à atualização do seu plano diretor, o que fez com que a administração pública municipal fosse objeto de uma Ação Civil Pública, por parte do Ministério Público Estadual, com o objetivo de compelir o município de Cachoeira do Sul a proceder a atualização, no entanto, tal processo de revisão teve início somente em 2020.

A justificativa para o presente estudo reside na importância que o plano diretor tem como instrumento base da gestão pública e do planejamento urbano municipal e principalmente a importância da participação democrática da população na sua elaboração.

Quanto à metodologia, o trabalho tem uma abordagem descritiva com uma análise qualitativa, apresentando, como estudo de campo, aspectos do planejamento urbano do município de Cachoeira do Sul e do atual plano diretor municipal. Como procedimento de pesquisa, realizou-se um estudo do processo de revisão do plano diretor do município de Cachoeira do Sul. Tal processo é de competência do poder

executivo municipal, que deve tratar da elaboração de um documento técnico que passa por discussões e audiências públicas obrigatórias, para, por fim, ter a sua tramitação no legislativo municipal.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em pesquisa bibliográfica, necessária para um melhor compreensão e embasamento sobre o tema do planejamento e da gestão urbanas, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1888 e da entrada em vigor do Estatuto da Cidade.

A etapa seguinte consistiu na pesquisa documental, em acervos públicos disponíveis sobre o plano diretor de Cachoeira do Sul e de seu processo de revisão: incluindo dados disponíveis em sites, jornais, documentos internos da prefeitura e câmara municipal e demais informações (memórias, relatórios e procedimentos, etc.). A pesquisa documental incluiu partes do acervo do Arquivo Histórico de Cachoeira do Sul, uma vez que o município não possui uma consolidação de leis municipais.

Como etapa posterior, foram realizadas entrevistas através de roteiro, com perguntas semiestruturadas, com pessoas selecionadas em razão da atuação em relação ao planejamento urbano e ao plano diretor municipal: representante do corpo de técnicos da secretaria municipal de Planejamento, que estão participando do processo de revisão do plano diretor; professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSM, que coordena a participação da instituição nesse processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul; agente político representando o Poder Executivo municipal; agente político representando o Poder Legislativo local; e pessoa que representa uma entidade da sociedade civil organizada do município.

A seguir foi realizada a sistematização e relacionamento de dados, documentos e informações que serviram de elementos que permitiram a análise final, apresentação de resultados e a conclusão do trabalho. Por fim, foi elaborada a proposta de criação de um Conselho Municipal da Gestão Urbana, por meio da apresentação de uma minuta de projeto de lei, que poderá ser entregue à Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul. A criação do referido conselho seria uma garantia de maior participação popular no que diz respeito à gestão e ao planejamento urbano de forma efetiva, inclusive auxiliando no processo de revisão do Plano Diretor.

## 2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

O plano diretor como documento técnico e como lei se caracteriza por ser tanto um instrumento de planejamento como de gestão. O plano diretor deve orientar as políticas municipais em relação ao planejamento e a gestão urbana dos municípios.

O fato de existir um plano diretor deve orientar a administração pública a ter certos critérios técnicos na formulação e execução das políticas municipais, como por exemplo, a ter uma estrutura de planejamento, como uma Secretaria de Planejamento, conselhos e órgãos técnicos que promovam a integração de projetos, planos e programas.

Saboya (2007) diz que para entender o que é Plano Diretor, é necessário entender dois conceitos que estão intimamente ligados, o conceito de planejamento e o conceito de gestão urbana. De acordo com Saboya (2007, p. 36-37)

O processo de planejamento não é um processo permanente, e sim um processo que tem um início e um fim relativamente bem demarcados, e cujo resultado é um plano. A gestão, ao contrário, é um processo permanente: gestão urbana pode ser considerada como um processo contínuo de tomada de decisões e de implementação de ações concretas pelo poder público ao longo do tempo, com o objetivo de intervir diretamente no sistema urbano ou de gerenciar as ações que intervêm diretamente no sistema.

Partindo da premissa de que planejamento e gestão são duas coisas diferentes, primeiro se faz necessário conceituar ambos, para depois se estabelecer as diferenças, destacando que ambos não possuem somente um conceito que os defina.

Segundo Maximiano (2000, p. 175)

Planejamento pode ser definido de várias formas: é definir objetivos a serem alcançados; definir meios alcançar resultados esperados; passar de uma situação conhecida para uma situação desejada num determinado espaço de tempo; é tomar decisões no presente que vão afetar no futuro.

Por outro lado, a gestão urbana, de acordo com Santos (2008), consiste em um processo que coordena e integra recursos que visam metas pré-estabelecidas a ser atingidas por meio do desenvolvimento das atividades de planejamento, organização, direção e controle.

Conforme Souza (2002, p. 45-46)

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional,

tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.

É incontroverso que planejamento e gestão, embora muitas vezes tratados como se fossem sinônimos, na verdade são dois institutos diferentes, com características próprias que os diferenciam.

Ainda segundo Souza (2002, p. 45-46)

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.

Em relação a planejamento e gestão, pode se dizer, que um deve complementar o outro, pois um é focado no futuro e o outro no presente, em outras palavras, um tem uma abordagem preparatória enquanto que o outro tem uma abordagem executória, ou prática, de maneira que, se as ações de uma organização forem bem traçadas ou planejadas, a sua execução tenderá a apresentar melhores resultados.

A partir do entendimento do que é planejamento e gestão urbanos, pode-se inferir que a diferença entre seus conceitos reside no fato de que o primeiro nada mais é do que um processo com tempo determinado para a sua ação ou execução, ou seja, existe a previsão para o seu início e para o seu fim, o outro é um processo duradouro, permanente, uma ação contínua da administração pública.

Segundo Souza (2006, p. 73)

Planejamento e gestão urbanos, nada mais são que estratégia de desenvolvimento urbano, alimentadas por pesquisa social, tanto teórica quanto empírica (ou seja, diagnósticos). Quando se trata de formular políticas públicas e estratégias de mudança social, torna-se imprescindível mobilizar os conhecimentos aportados pelas várias ciências sociais.

Pode se dizer que ambos os processos, planejamento e gestão, são estratégias fundadas em racionalidades. Com vistas a obter um melhor desempenho nas políticas públicas, oriundas do planejamento e gestão urbanos, seria necessário, unir conhecimentos multidisciplinares, ou seja, envolvendo várias áreas de conhecimento, envolvendo, além do conhecimento teórico/científico a prática.

A gestão pública necessita de planejamento, o qual é uma atividade tanto técnica quanto política, pode-se dizer que as técnicas de planejamento influenciam diretamente a gestão. No que diz respeito ao elo entre planejamento e gestão urbanos, Saboya (2007, p. 37) afirma que o plano diretor é “quem deve orientar as ações da gestão, a partir das discussões e deliberações realizadas durante o processo de planejamento”.

E, outros termos, o Plano Diretor deve ser o guia pelo qual deverão se basear os administradores para planejar as ações futuras em relação ao planejamento urbano, assim como para desenvolver as ações que devem ser tomadas no presente pelo gestor público.

Segundo Di Sarno (2016, p. 604)

A gestão do solo urbano deve ser feita mediante planejamento permanente. Desse planejamento deverão ser extraídos planos urbanísticos cujo maior representante é o Plano Diretor. A partir das diretrizes traçadas pelo plano principal, o Município deve ser gerido em uma lógica macro e micro local, fazendo com que as funções básicas da cidade funcionem, mas que seja permitida a vivência das peculiaridades de cada grupo social. Assim, planos específicos são permitidos, desde que integrados à lógica delineada pelo Plano Diretor.

O Plano Diretor deve servir de eixo, para que o município planeje e execute as suas ações, devendo essas ações contemplar as diferentes realidades que ocorrem, não só na forma de ocupação do espaço urbano, mas das pessoas que vivem na cidade. Hubert (2017, p.180-181) define Plano Diretor nos seguintes termos:

Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo norma geral. Obrigatoriamente deverá englobar o território do Município como um todo, inclusive as áreas rurais e expansão urbana, ainda que seja para reconhecer aquelas e planejar o desenvolvimento destas, a fim de evitar a urbanização desenfreada, desnecessária e predatória.

O plano diretor deve orientar a gestão do município em relação às questões territoriais, desenvolvimento econômico, avaliação e atividades em áreas rurais, políticas habitacionais, zoneamento urbano, regularização fundiária; transporte e mobilidade urbana, saneamento básico, impactos de vizinhança; instrumentos tributários, assim como gestão ambiental do município.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), em seu artigo 2º, inciso II, fala na gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e



acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, segundo Resende e Ultramari (2007, p. 257)

A realização de processos diversos de planejamento que envolvam diferentes atores do município tem sua importância não apenas no resultado daquilo para o qual foi proposto, mas também de sua elaboração, ou seja, a importância de um PDM ou um PEM pode ser sua simples realização, sem mesmo considerar seus resultados. A importância, pois, está no aprendizado da participação popular, da compreensão técnica da realidade e da comunicação entre agentes com interesses diversos. A consciência de que esses são fatos importantes, num reconhecimento do valor do processo antes mesmo de se reconhecer o resultado, pode igualmente diminuir.

De acordo com Bernardy (2013, p. 4)

O Plano Diretor é essencial para o uso adequado do solo, em especial a previsão de crescimento urbano vertical ou horizontal, o desenvolvimento econômico, as redes de infraestrutura e de serviços públicos, as limitações urbanísticas para as edificações, a preservação ambiental, a habitação de interesse social, a regularização fundiária e a gestão democrática e participativa.

Fica evidente que o Plano Diretor é um instrumento indispensável para que o gestor público elabore e execute as políticas públicas, com mais eficiência e adequação a realidade.

Segundo Nazareth (2017, p. 216):

Cabe ao PD prever como serão usados e ocupados os diversos espaços do município; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral; definir as áreas de moradias sociais, as que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e as que devem ser adensadas; definir os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, de construção de escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e destinação final de resíduos sólidos; identificar as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão; prever as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas a médio e longo prazos.

Dentro desta perspectiva de gestão pública, a implementação das políticas públicas, no que tange o planejamento e gestão urbanos passam pelo plano diretor. Do ponto de vista da gestão pública, o plano diretor deve estar integrado com as políticas públicas municipais e os projetos do município no tocante ao planejamento estratégico municipal.

Dentre as técnicas de planejamento que vão influenciar a gestão pública, há vários tipos ou modelos de planejamento urbano: desde o planejamento territorial clássico, passando pelo planejamento estratégico e pelo planejamento participativo, destacando-se, nos últimos anos, o planejamento estratégico e o participativo

(OLIVEIRA FILHO, 2009). De acordo com Oliveira Filho (2009) e Vainer (2000), o planejamento estratégico é uma forma de planejamento e gestão inspirada na gestão de empresas e adaptada para a gestão de cidades.

Segundo Saboya (2007, p. 30),

Com efeito, é no planejamento estratégico que se incorpora explicitamente a noção de que é necessário envolver todos os atores mais importantes para a implementação posterior das estratégias. Até então, as teorias sobre o planejamento urbano tratavam os decisores de forma implícita, como se o próprio planejador tivesse a prerrogativa sobre a decisão final. Além disso, o planejamento estratégico dá atenção também à análise das forças e tendências que estão fora do domínio do município, como é o caso das condicionantes macroeconômicas, por exemplo.

O planejamento estratégico foi trazido à gestão urbana a partir das mudanças que ocorreram na gestão e na administração pública como um todo, a partir da década de 1980. Segundo Vainer (2000, p. 76),

O debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana.

De acordo com Borja e Castells (1996, p. 155)

O projeto de cidade (ou de região), baseado num Plano Estratégico de amplo consenso social, representa uma grande oportunidade democrática. Por um lado, oferece uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente.

Essa nova forma de ver a gestão pública, através de um olhar mais empresarial, mas sem se descuidar das demandas da sociedade, pode, segundo os autores, trazer benefícios para todos os envolvidos. Ainda segundo Borja e Castells (1996, p. 156)

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. No que se refere à definição de conteúdo, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo Local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil.

Mesmo se adotando práticas oriundas da administração de empresas no setor público no planejamento e gestão urbanos não se pode deixar de lado a participação popular nesse processo.

Como críticas aos modelos de planejamento e gestão centrados na competitividade urbana, tomam forma os modelos de planejamento participativos que influenciaram o Estatuto da Cidade e que vieram a definir o modelo de planos diretores municipais após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, sendo esses ao mesmo tempo físico-territoriais, estratégicos e participativos (OLIVEIRA FILHO, 2009).

### **3 O PLANEJAMENTO URBANO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE**

Para analisar o planejamento e a gestão urbana de um município é preciso contextualizar o planejamento urbano e a administração pública pós-redemocratização no Brasil. A mudança de um regime ditatorial para um regime democrático iniciou em 1985 com a assunção de um presidente civil, seguindo a transição de um regime militar para uma democracia. Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal que estabeleceu novamente regras democráticas e de participação popular.

Segundo Farah (2016, p. 971)

Os anos 1980 foram marcados pela democratização do país e pela crise do nacional-desenvolvimentismo. O regime de políticas públicas sofreu uma alteração profunda com a criação, a partir da Constituição de 1988, de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas.

Todas essas mudanças advindas da redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 impactaram diretamente na gestão pública como um todo, sendo que uma das principais mudanças ocorrida ficou conhecida como reforma gerencial do Estado, ocorrida no ano de 1995.

Segundo Bresser Pereira (2011, p. 2)

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 ficará como um marco do esforço de reconstrução do Estado brasileiro, como uma mudança decisiva para viabilizá-lo como um Estado Social voltado para a garantia dos direitos sociais dos cidadãos, e para habilitá-lo a competir em um mundo global em que os estados nacionais se tornaram mais estratégicos do que antes, embora tenham se tornado também mais interdependente

De acordo com Farah (2000) a reforma da gestão privilegiava a questão de democratização do poder e das relações entre agentes públicos e cidadãos. As mudanças na gestão pública no Brasil em razão da redemocratização e da reforma gerencial do Estado, ocorrida nos anos noventa, refletiram também na política urbana. De acordo com Maricato (2000) o Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX: em 1940 a população urbana brasileira era de 26,3%, passado para 81,2%, em 2000.

O crescimento da população urbana nas cidades brasileiras nas últimas décadas sem um maior planejamento gerou um grande desafio para os governantes em relação à gestão e o planejamento urbano dos municípios. Faz-se necessário, aqui, conceituar cidade, que, nas palavras de Jose Afonso da Silva:

é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede de um governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. (SILVA, 2010, p. 26)

Com relação aos problemas sociais que as cidades vivem e que impactam no planejamento urbano, de acordo Santos (2014) a cidade torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas cada vez mais pobres.

De acordo com Ferreira (2011, p. 36)

Este crescimento acelerado, aliado à falta de intervenção e planejamento do Poder Público trouxe consigo enormes problemas sociais, de modo que grande parcela da população não tem acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. A dinâmica e as características da urbanização no Brasil revelam que a exclusão socioeconômica se sobrepõe ao aspecto da ocupação territorial pela população, com a reprodução de injustiças e desigualdades em cada localidade, de maneira que a maior parte da população acaba sendo desprovida do acesso à cidade e seus atributos.

O gestor público, além de se preocupar com as políticas públicas em geral, teve que, nas últimas décadas, preocupar-se em corrigir os problemas da falta de planejamento urbano e da expansão desorganizada das áreas urbanas nas cidades, uma vez que no Brasil, as cidades e grupamentos urbanos, foram se formando de maneira desordenada.

De acordo com Maricato (2000 p. 30)

É notável a dimensão da dinâmica de urbanização durante todo o século XX, como já foi destacado. Trata-se, entretanto, de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita fora da lei, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Ou seja, é um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal.

O atual sistema de planejamento e gestão urbanos das cidades, do ponto de vista legal, possuem dois marcos normativos e que devem ser usados como referências para as políticas públicas na área, que são a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

De acordo com Moraes (2019, p. 321), a Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia. Conforme Moraes (2019, p. 321)

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto administração, dessa forma, o município auto organiza se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto administra se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Para Meireles (2008, p. 94)

Esta autonomia que a Constituição de 1988 da aos municípios, decorre dos seguintes princípios, poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); poder normativo próprio ou auto legislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas).

O Estatuto da Cidade veio complementar a Constituição Federal de 1988, em relação ao planejamento e gestão das cidades brasileiras, uma vez que regulamentou seus artigos 182 e 183, estabelecendo diretrizes e normas que devem ser seguidas pelos municípios em relação ao seu planejamento urbano, cabe a ele próprio legislar sobre as políticas de desenvolvimento urbano. O plano diretor é o principal instrumento base da política urbana e da gestão do território, sendo um instrumento obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

A Constituição de 1988 significou um marco para os direitos e a democracia brasileira, vindo a impactar diretamente na administração e na gestão pública, assim como na promoção das políticas públicas no âmbito municipal, e em razão da autonomia, permitindo de fato e direito, que os municípios pudessem se organizar.

A Constituição Federal em seu artigo 29 de maneira expressa garantiu aos municípios a autonomia política, dando-lhes o direito de elaborar a sua Lei Orgânica, que é o equivalente, similar na esfera municipal, à Constituição, ou seja, é a legislação mais importante daquele ente e assegurando a eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores.

À luz do artigo 30 da Constituição Federal, encontra-se outra mudança que é a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, sobre assuntos que impactam direto na administração pública municipal e na vida dos munícipes.

Além de abordar a política do planejamento urbano de uma maneira praticamente inédita, a Constituição de 1988, trouxe uma característica especial e fundamental, que é o fato de ser a primeira Constituição da república a ter um caráter municipalista, ou seja, esta carta magna foi que elevou e reconheceu os municípios com um ente federado, junto com a União e os Estados.

De acordo com Humbert (2017, p. 92) o princípio não é mera recomendação, sendo dever do poder público implantar a política urbana, com vistas à consecução das funções sociais da cidade e do bem-estar dos cidadãos.

Segundo Coelho (2002, p. 32), o desenvolvimento de “políticas públicas de urbanização passa, necessariamente, pela proposição de planos diretores”, o quais devem, obrigatoriamente, estar ajustados às particularidades de cada município. É possível afirmar, então, que os municípios não devem seguir um modelo padrão de plano diretor, mas sim elaborar um de acordo com as suas especificações e necessidades.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que ficou conhecida como Estatuto da Cidade, trouxe uma série de inovações, no que tange ao planejamento urbano e a gestão das cidades. O Estatuto da Cidade ao trazer as devidas regulamentações aos artigos 182 e 183 da Constituição em relação ao planejamento urbano, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, dando ênfase à função social da propriedade.

O Art. 1º da Lei n. 10.257/2001 define que

Na execução da política urbana, de que tratam os arts.182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Da leitura dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e dos artigos 1º, 2º e 4º do Estatuto da Cidade se imagina o longo caminho a ser percorrido com relação ao planejamento urbano e a gestão da cidade. Da leitura dos dispositivos legais, fica claro ser de competência dos municípios, o planejamento urbano e a gestão de cidades,

assim como a aplicação daqueles instrumentos, principalmente com relação ao viés social contido neles.

Este conjunto de normas contidas no Estatuto da Cidade devem servir de diretriz aos municípios, tanto para elaboração e implementação de Planos Diretores como para planos, projetos e intervenções pontuais.

### 3.1 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO PARA O PLANEJAMENTO URBANO

A Constituição Federal ao tratar do planejamento urbano deixa expressa a obrigatoriedade dos municípios de mais de 20 mil habitantes em elaborar e ter seu próprio plano diretor.

Segundo Fontes (2010, p. 34),

Com o efeito, a constitucionalização do plano diretor confere ao planejamento territorial municipal um lugar privilegiado no marco jurídico urbanístico, o princípio do planejamento é alçado à condição de diretriz geral da política urbana e considerado como pressuposto da ação urbanística, tanto para o poder público como para os particulares.

De acordo com Tomas (2005, p. 23),

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de diretrizes que norteia as ações de âmbito municipal, levando-se em conta a análise dos problemas e as características de cada cidade. O Plano Diretor tem a tarefa de reorganizar espacialmente a cidade, através do ordenamento territorial, da ocupação de espaço, do zoneamento e da construção do município.

Desta maneira, fica claro que um plano diretor deve atender às expectativas de determinado município, deve se ater às particularidades daquele município, e isso deve ser levado em conta pela gestão municipal ao elaborar as políticas públicas em relação ao planejamento urbano e a gestão da cidade.

Muniz (2005, p. 66) afirma que

Na prática a eficácia do planejamento municipal mediante a implementação do plano diretor como instrumento de gestão da cidade acontece com a atuação do poder público para reduzir as desigualdades sociais no sentido de garantir a todos o acesso aos equipamentos e serviços públicos e estabelecer um sistema de mobilidade e de transporte público aos seus habitantes; estabelecer mecanismos de controle de produção e comercialização do ambiente construído, evitando assim a especulação imobiliária, garantir formas de preservação dos espaços naturais, instituir formas de participação popular na implantação de políticas públicas.



O plano diretor é uma lei municipal, de iniciativa privativa do poder executivo municipal, ou seja, compete ao executivo e é sua responsabilidade encaminhar o projeto de lei que verse sobre o plano diretor do município ao legislativo municipal (Câmara de Vereadores).

Está expresso na Constituição Federal o planejamento urbano, como responsabilidade dos municípios, o que está de acordo com o caráter municipalista que a carta magna de 1988 trouxe, uma vez que foi a partir da sua promulgação que o município foi reconhecido como ente federado e passou a ter autonomia para elaborar leis de assuntos de interesse local, dentre os quais, o planejamento urbano.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), trata do planejamento urbano com diretrizes principais no artigo segundo.

Artigo 2º do EC - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

No Art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade está expressa a gestão democrática por meio da participação popular, na formulação de políticas públicas ligadas ao planejamento urbano.

Também no artigo 4º do Estatuto da Cidade, ao referir-se sobre os instrumentos que devem ser utilizados no planejamento urbano, está expresso a participação popular, seja através de referendo com a participação da população nas decisões, ou seja, através de conselhos temáticos relacionados ao planejamento urbano da cidade, com a participação da sociedade na elaboração e deliberação das políticas públicas relacionadas a área do planejamento urbano.

Segundo Silva (2009, p. 26),

No caso da elaboração do plano diretor, o Estatuto é claro ao definir que no processo decisório os municípios devem seguir o preceito constitucional de gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formação, execução e acompanhamento de planos.

Portanto, de acordo os dispositivos legais que regem a elaboração do plano diretor de um município, a participação popular na elaboração deste importante instrumento do planejamento urbano é obrigatória e não opcional

Para Humbert (2017, p. 183),

A observância dos princípios da função social da cidade, da função social da propriedade urbana, princípio do planejamento Urbano quando pensado e debatidos pelos habitantes da cidade de forma direta, participativa e democrática, proporciona resultados muito mais ricos e eficazes.

Da leitura dos artigos 40 e 42 do Estatuto da Cidade, percebe-se que estabelece itens obrigatórios que devem constar em qualquer plano diretor: o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado), outorga onerosa de alteração de uso, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, entre outros.

A previsão legal Área de utilização compulsória encontra se no artigo 5º do Estatuto da Cidade, onde fica estabelecido que deve constar, no plano diretor municipal, o regramento e as condições para utilização a do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, sob pena de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana progressiva e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O direito de preempção é o direito de preferência de compra pela administração pública de imóveis com características especiais e encontra se disciplinado nos artigos 25, 26 e 27 do Estatuto da Cidade. Da leitura do artigo 25 do Estatuto da Cidade, fica clara a necessidade de lei municipal determinado a inclusão, no plano diretor municipal, das áreas que podem ser objeto de preempção.

Já o artigo 26 do Estatuto da Cidade, estabelece as seguintes situações para que o município exerça o direito de preempção: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, além de proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O parágrafo único do artigo 26 do Estatuto da Cidade estabelece ainda que cada área prevista na lei municipal mencionada no artigo 25 do Estatuto da Cidade,

seja enquadrada com uma ou mais finalidades previstas no rol do artigo 26 do Estatuto da Cidade, para o exercício do direito de preempção. O artigo 27 do Estatuto da Cidade estabelece as condições da relação entre o poder público e os particulares em relação ao direito de preempção.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir está prevista nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, nos quais determina-se que o plano diretor municipal deverá estabelecer os limites mínimos e máximos de aproveitamento em relação à área do terreno e parte edificável do terreno, devendo as construções obedecer a esse coeficiente. Dessa forma, o coeficiente da área edificável e o seu percentual podem ser iguais em toda a cidade ou variáveis por área e localidade, sendo uma atribuição do município estabelecer isso no seu plano diretor.

A outorga onerosa, nada mais que é, do que o pagamento do proprietário ao município pelo direito de construir área edificada maior que o coeficiente máximo construtivo determinado pelo plano diretor para aquele local. Sua exigência dá-se em razão da necessidade de haver uma construção em determinada área, maior que o coeficiente ou potencial construtivo desta previsto no plano diretor do município.

Todas essas situações que envolvem a outorga onerosa devem que estar expressas no plano diretor municipal, bem como as suas condições, que vão desde a definição dos coeficientes edificavam mínimas e máximas, e se estes coeficientes serão iguais em toda área urbana do município ou se serão variáveis.

As operações urbanas consorciadas, que estão previstas nos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, tem esse nome porque envolvem o poder público, proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados em operações coordenadas pelo poder público, no intuito de promover ações em uma determinada área, a fim de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Todas as condições para que possam haver tais consórcios, devem estar previstas em lei municipal e em acordo com o plano diretor do município.

A transferência do direito de construir está prevista no art.35 do Estatuto da Cidade e consiste na faculdade dada ao proprietário de imóvel urbano, seja ele privado ou público, a exercer, em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir naquele imóvel de acordo com o plano diretor do município, caso haja, naquele imóvel, uma das causas de interesse público elencadas no artigo 35 e incisos do Estatuto da Cidade, o proprietário de imóvel que fizer doação ao poder público,

dentro das hipóteses previstas nos incisos I a III do artigo 35 do Estatuto da Cidade, também pode se beneficiar deste direito.

O plano diretor deve englobar todo o território do município, conforme o artigo 40 do Estatuto da Cidade. Além disso, ele deve ser aprovado por lei municipal, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Art. 40

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O artigo 40 Estatuto da Cidade traz alguns pontos muito importantes, que são o prazo de 10 anos para que a Lei que instituir o Plano Diretor seja revista, e a garantia da participação popular nos processos de criação ou revisão. Além disso deve conter um Sistema de Acompanhamento e também um sistema de monitoramento está previsto no inciso III do artigo 42 do Estatuto da Cidade.

Já o artigo 52 do Estatuto da Cidade trata dos casos de improbidade administrativa no que tange a gestão e o planejamento urbanos.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

O inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade trata como caso de improbidade administrativa o fato do prefeito municipal deixar de cumprir com o prazo de 10 anos previstos no EC, para fazer a revisão da Lei que institui o Plano Diretor do município.

Também de acordo com disposto no artigo 52 do Estatuto da Cidade, pode incorrer em improbidade administrativa, o Prefeito que impedir ou não promover no processo de revisão do Plano Diretor, os requisitos indispensáveis para o processo, que são a realização de audiências públicas, garantias da participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos referentes ao processo de revisão do Plano Diretor.

Todos esses requisitos devem constar nos planos diretores municipais elaborados a partir da aprovação do Estatuto da Cidade. O Estatuto estabeleceu o prazo de cinco anos posterior a sua publicação para a elaboração e atualização dos planos diretores, prazo que se encerrou em outubro de 2008, sob pena de responsabilidade do prefeito e outros agentes.

#### **4 ESTUDO DE CASO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL**

Em razão do fato do atual Plano Diretor do município de Cachoeira do Sul ter sido aprovado pelo Legislativo Cachoeirense em 1983, o mesmo já deveria ter sido revisado há mais de uma década, por força dos prazos previstos no Estatuto da Cidade (2001).

Apenas no início do ano de 2020 a prefeitura municipal de Cachoeira do Sul deu início ao projeto de revisão do atual plano diretor municipal, que foi deflagrado somente após uma determinação judicial, oriunda de uma ACP (vide sentença Anexo A), que fora ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o município de Cachoeira do Sul. No entanto, tal processo acabou travado na esfera judicial, haja a vista que o município, alegando dificuldades em dar seguimento ao processo de revisão do Plano Diretor, por causa da Pandemia de COVID-19, solicitou prorrogação do prazo para concluir o processo de revisão do PD, e teve a sua justificativa aceita tanto pelo Ministério Público quanto pelo poder judiciário, o que praticamente estagnou no ano de 2020 o referido processo.

O estudo de caso busca abordar o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, verificando as etapas desenvolvidas até então no referido processo (as leituras temáticas e Audiência Pública), analisando se ocorrem de acordo com os preceitos legais trazidos no Estatuto da Cidade, verificando também de que forma ocorreu a participação popular nesse processo, mesmo em meio de uma pandemia, haja a vista que a participação popular é obrigatória para que o processo de revisão possa estar de acordo com a legislação.

Também fez parte do estudo, entrevistas, cujo teor aborda a percepção dos sujeitos sobre a falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul e também sobre o processo de revisão do Plano Diretor, para que fosse possível verificar quais os efeitos da ausência de um plano diretor adequado às diretrizes do Estatuto da Cidade no planejamento e gestão do município.

Em relação ao estudo de caso, cumpre se registrar que existiu certa dificuldade de obter dados e documentos oficiais junto a Prefeitura de Cachoeira do Sul, pois foi solicitado formalmente cópias das atas referentes aos atos públicos ocorridos no processo de revisão do Plano Diretor, que são as leituras temáticas e audiência pública ocorridas em julho de 2021, além das atas, também foram solicitados os

registros de presença de público destes eventos, que seriam úteis para melhor avaliar a participação popular no processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul. Em resposta à solicitação, no dia 24 de setembro de 2021, através de e-mail institucional da Secretaria Municipal de Planejamento, foi informado que a empresa responsável pela preparação e realização de audiência pública fará a entrega do material, referente às Audiências Públicas (atas, fichas de presença e o mais que consta em contrato), somente quando o mesmo estiver na sua fase final.

#### 4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa caracterizou-se como sendo de natureza descritiva, com análise qualitativa, considerando, que a existência de uma relação dinâmica que acontece entre o mundo real e o sujeito é algo subjetivo, que não pode ser resumido, traduzido em números, ressaltando, então a interpretação de fenômenos e seus significados.

De acordo com seus objetivos, essa pesquisa utilizou-se do método descritivo, visto que busca analisar os dados coletados sem que a interferência do pesquisador. Como classificação do método foi realizado estudo de campo, visando a descrição detalhada do objeto de estudo em dados quantitativos, e que partiu do levantamento bibliográfico.

Quanto à coleta de dados este estudo trabalhou com informações primárias e secundárias. As informações primárias referem-se a dados coletados junto a sites, jornais e documentos pelo uso de técnicas de coleta de dados disponíveis na prefeitura municipal de Cachoeira do Sul (documentos, históricos, atas, editais, etc.), matérias de sites e jornais, manifestações e ações do Ministério Público, processos administrativos e judiciais, etc. e de informações secundárias contidas em livros, artigos e documentos que relaciona informações já apresentadas em outros lugares.

Foi realizada entrevista semiestruturada (Apêndice A) com as seguintes pessoas: um representante do corpo de técnicos da secretaria municipal de Planejamento, que estão participando do processo de revisão do plano diretor; um professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSM, que coordena a participação da instituição nesse processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul, uma vez que no processo de revisão do plano diretor de Cachoeira do Sul, a instituição de ensino que está participando é a UFSM, através do curso de Arquitetura do campus de Cachoeira

do Sul, essa participação envolve professores e alunos do curso, também foram entrevistados; um agente político representando o Poder Executivo municipal; um agente político representando o Poder Legislativo local; e um representante de uma entidade da sociedade civil organizada do município. Dessa forma, ao todo foram realizadas cinco entrevistas.

Abaixo, segue o roteiro das perguntas que foram feitas aos entrevistados, no presente trabalho de pesquisa:

1. A falta de atualização do atual Plano Diretor - PD de Cachoeira do Sul prejudica o desenvolvimento do município?
2. O fato do PD do município de Cachoeira do Sul ser datado do ano de 1983 contribuiu para que o crescimento urbano do município nos últimos 20 anos se desse de forma desordenada?
3. Tendo o processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul, iniciado efetivamente no ano de 2020, até que ponto a pandemia de Covid 19 foi prejudicial ao andamento deste?
4. Considera-se, pelo fato de se estar vivendo uma pandemia, a participação da população no processo de revisão do PD de Cachoeira foi efetiva?
5. De que forma se deu a participação da população no processo de Revisão do PD de Cachoeira do Sul?
6. Quais as principais reivindicações da população nas audiências públicas feitas sobre o processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul?
7. Quantas audiências públicas foram feitas sobre o processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul?

Nos depoimentos, foi relatada a impressão quanto ao processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, bem como aspectos relacionados à questão da necessidade de atualização do Plano Diretor e o desenvolvimento do município.

O principal critério para escolha dos entrevistados foi a participação efetiva no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, esse critério baseou se, principalmente no vínculo institucional e também de um representante de entidade da sociedade Civil. O Quadro 01 apresenta a lista dos entrevistados.



Quadro 01 – Lista de entrevistados

<b>Órgão/entrevistado</b>	<b>Motivo da escolha do entrevistado</b>
Entrevistado A - Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul: Vice-Prefeito, ex-Secretário de Obras do Município.	Ocupava o cargo de Vice Prefeito, quando iniciou o processo de Revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul
Entrevistado B - Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul: Arquiteta concursada do município.	Coordena o corpo técnico da Prefeitura de Cachoeira do Sul, no processo de revisão do Plano Diretor do município.
Entrevistado C - Câmara de Vereadores: Presidente da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul.	Foi escolhido como representante do legislativo por ser o Presidente da Câmara de Vereadores, que integra parte importante do processo.
Entrevistado D - UFSM: Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo.	Arquiteta e Urbanista, Mestra e Doutora em Planejamento Urbano e Regional, atuou como a da UFSM no processo.
Entrevistado E - CACISC: Presidente da entidade	A escolha se deu por que a entidade da qual é a representante, representa o comércio, indústria e o setor de serviços no âmbito do município de Cachoeira do Sul.

Fonte: O autor.

As entrevistas abordaram questões como a relação entre falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul afeta o desenvolvimento da cidade, se o fato do Plano Diretor ser datado do ano de 1983 contribuiu para que o crescimento urbano do município se desse de maneira desordenada.

Também foi questionado se os efeitos da Pandemia de Covid-19 prejudicaram o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, se a Pandemia prejudicou a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul. Ainda dentro dos aspectos da participação popular, foi questionado aos entrevistados se tinham conhecimento de como se deu essa participação, e quais as principais reivindicações da população nessa participação no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul.

A partir do tratamento e análise dos dados obtidos a partir da aplicação dos instrumentos de coleta de informações e das entrevistas, estes foram compilados e analisados de tal forma que permitiram responder ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos. Para análise das entrevistas foi utilizado à análise de conteúdo, com o intuito de compreender e analisar o conteúdo das mensagens, apresentada de forma sistematizada.

Nas conclusões, foram analisados os dados e informações, tentando responder aos objetivos específicos do trabalho. Para tanto, foi feita a transcrição das entrevistas e, após a análise comparativa das respostas, também foi feita uma análise do relatório do processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, aonde consta a

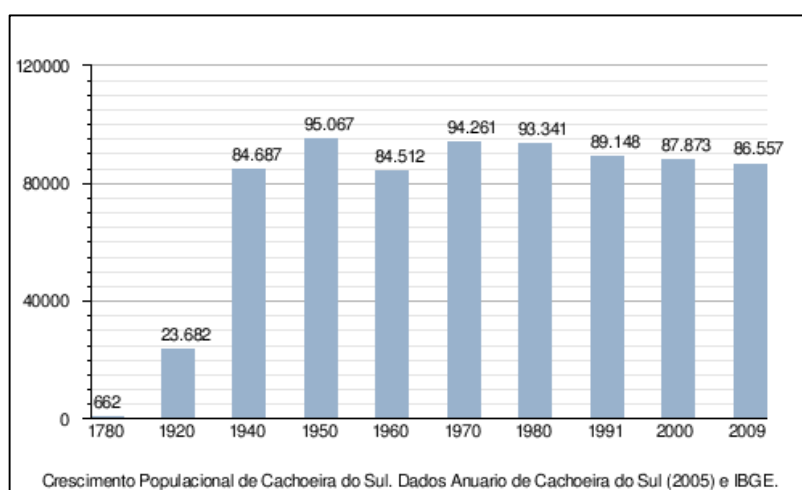
percepção dos participantes nas leituras temáticas, sobre o município de Cachoeira do Sul.

Ao final da pesquisa, elaborou-se uma minuta de Projeto de Lei para Criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana, como produto da dissertação. Sua elaboração deu-se partir dos resultados levantados pelo presente estudo, bem como da análise de documentos de criação de conselhos semelhantes em outras cidades do Brasil, tais como Conselho Municipal de Minaçu, Conselho municipal de Habitação de Londrina, Conselho Municipal da Cidade da Ponta Grossa, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santos, Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado de Cachoeira do Sul, Conselho da Cidade de Resende, todos selecionados de acordo com a disponibilidade na web.

#### 4.2 O MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL

Cachoeira do Sul é um município brasileiro, localizado no estado do Rio Grande do Sul, emancipado de Rio Pardo e instalado em 1820. Está localizado na região Central do Rio Grande do Sul, na área conhecida como Vale do Jacuí, faz parte e é a principal cidade do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) do Jacuí Centro e atinge uma altitude de 26 metros ao nível do mar, encontra-se às margens da Rodovia (BR-153), a uma distância de 196 km da capital do Estado, Porto Alegre. A origem de seu nome se deve a uma cachoeira que existia no Rio Jacuí, que é o rio que margeia o município

Gráfico 01 – Evolução populacional de Cachoeira do Sul



Fonte: IBGE (2010)

A população urbana de Cachoeira do Sul, conforme dados do IBGE, em 2006, era de 75.635 pessoas (84,35%) e a população rural de 14.034 pessoas (15,65%), ou seja, há uma ampla maioria da população do município vivendo na área urbana, o que sem dúvida traz um maior impacto na questão do planejamento urbano e na gestão da cidade, observando-se as novas diretrizes relacionadas ao planejamento urbano e às necessidades que a população tem, em especial voltando para o seu bem-estar. O Gráfico 01 mostra a evolução da populacional do município.

A cidade de Cachoeira do Sul, de acordo os preceitos legais relacionados ao planejamento urbano contido na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, tem a obrigação legal de possuir plano diretor, uma vez que têm mais de 20 mil habitantes.

#### 4.3 HISTÓRICOS DOS PLANOS DIRETORES DO MUNICÍPIO E O ATUAL PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO

O primeiro plano diretor do município de Cachoeira do Sul, data do ano de 1964 e foi instituído através da Lei Municipal n. 1.059, de 17 de agosto de 1964. Em 1974 o plano diretor original do município de foi alterado pela primeira vez, com a entrada em vigor da Lei Municipal n. 1.649, de 11 de fevereiro de 1974, que, na prática, sancionava um novo plano diretor. Em 1977, a Lei Municipal n. 1.742, de junho de 1977, procedeu novas alterações no plano diretor.

O atual plano diretor do município de Cachoeira do Sul foi aprovado através da Lei Municipal n. 1.983/1983 e, desde então, não houveram novas revisões, tendo sofrido, neste período, apenas emendas, aprovadas através de Leis Municipais. No entanto, segundo o que determina o Art. 50 do Estatuto da Cidade, o plano diretor deveria ter sido, obrigatoriamente, atualizado até 2008, o que acabou não sendo feito.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios puderam elaborar a sua própria Lei Orgânica. O município de Cachoeira do Sul também possui a sua Lei Orgânica, a qual também prevê a participação popular. O artigo 120 da Lei Orgânica municipal, que complementa os artigos 117, 118 e 119, que tratam do planejamento urbano do município, prevê também de maneira expressa a participação popular nas políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano da cidade.

Por ter sido aprovado em 1983, ou seja, anteriormente ao Estatuto da Cidade e até mesmo à Lei Orgânica do Município, o plano diretor do município de Cachoeira

do Sul não teve a participação da população em sua elaboração. Desta maneira, o plano diretor, já deveria ter sido atualizado.

De 1983 até os dias de hoje, o Plano Diretor do município recebeu 14 emendas importantes através de algumas Leis Municipais. De acordo com site da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul (2021), as alterações estão relacionadas no Quadro 02.

#### Quadro 02 – Principais alterações no PD de Cachoeira do Sul

Lei Municipal n. 2.027, de 28 de novembro de 1984 – Complementa a Lei Municipal n. 1.983, no que se refere a recuos em terrenos de pequena profundidade;
Lei Municipal n. 2.051, de 7 de agosto de 1985 – Altera a Lei Municipal n. 1.983, fixando Gabarito das vias;
Lei Municipal n. 2.052, de 18 de agosto de 1985 – Revoga o Art. 6º da Lei Municipal n. 1.983, que determinava que o Plano Diretor só poderia sofrer alterações após dois anos de vigência;
Lei Municipal n. 2.085, de 10 de abril de 1986 – Altera disposições da Lei Municipal n. 1.983, em relação ao estacionamento de veículos: Artigos 78 a 81 e índices urbanísticos das Zonas Comerciais.
Lei Municipal n. 2.088, de 30 de abril de 1986 – Altera a Lei Municipal n. 1.983 e cria a ZIP (Zona Industrial Portuária);
Lei Municipal n. 2.091, de 30 de maio de 1986 – Dá nova redação ao Artigo 7º da Lei Municipal n. 1.983, alterando a forma como devem ser conduzidas as alterações do Plano Diretor;
Lei Municipal n. 2.093, de 20 de junho de 1986 – Altera a Lei Municipal n. 2.088/1986, delimitando a Zona Industrial Portuária;
Lei Municipal n. 2.190, de 5 de abril de 1988 – Altera disposições da Lei Municipal n. 1.983 e da Lei Municipal n. 2.085, modificando índices urbanísticos das Zonas Comerciais e dispondo sobre isenções de estacionamentos em centros comerciais e lojas de departamento;
Lei Municipal n. 2.788, de 5 de abril de 1995 – Altera o quadro X: Índices Urbanísticos do Plano Diretor;
Lei Municipal n. 2.872 de 5 de fevereiro de 1996 – Suprime restrições de uso impostas pelo preâmbulo da Lei Municipal n. 1.983, em relação à ampliação de cemitério;
Lei Municipal n. 2.874, de 6 de fevereiro de 1996 – Altera a Lei Municipal n. 1.983, fixando novo eixo para a Avenida Marcelo Gama, modificando quadros de usos e a poligonal de zoneamento da Zona Comercial 3;
Lei Municipal n. 2.875, de 6 de fevereiro de 1996 – Altera a Lei Municipal n. 1.983, eliminando o recuo viário na Zona Comercial I, com exceção de algumas ruas
Lei Municipal n. 3.939, de 20 de abril de 2010 – Altera a Lei Municipal n. 1.983, criando a Zona Industrial 3;
Lei Municipal n. 4.354, de 11 de dezembro de 2014 – Altera a Lei Municipal n. 1.983: cria a Zona Industrial 4, modifica o Quadro X acrescentando a Zona Residencial Zero, modifica gabaritos das vias do bairro Quinta da Boa Vista, torna nulos os processos de renúncia de recuo viário nestas vias, acrescenta ao quadro XI (vias com gabaritos totais de 14 e 20 metros), transforma parte da Zona de Ocupação Extensiva e da Zona Especial 3 em Zona Residencial 3 e altera o traçado de delimitação da Zona Comercial 1.

Fonte: Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul (2021) [editado pelo autor].

Esta falta uma revisão completa no plano diretor de Cachoeira do Sul levou a abertura de um inquérito civil público por parte do Ministério Público. O referido inquérito aberto pelo Ministério Público, em denúncia à inércia do município em adequar o plano diretor do município aos preceitos da Constituição Federal e do

Estatuto da Cidade, originou uma Ação Civil Pública do Ministério Público contra o município, para compelir este a realizar a revisão obrigatória do Plano Diretor de acordo com as normas legais e instrumentos vigentes.

A Ação Civil Pública (ACP), cujo número do processo é 006/1.16. 0000796-4, foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em 2016 e tramitou na 1ª Vara Civil de Cachoeira do Sul, tendo sido sentenciada no ano de 2018. A sentença da ação interposta pelo Ministério Público foi parcialmente procedente e determinou que o município realizasse a atualização do seu plano diretor. A sentença condenou o Município a proceder a atualização do Plano Diretor, num prazo de 180 dias, adequando-o ao Estatuto da Cidade, observando-se obrigatoriamente os artigos 5 a 42 da Lei n. 10.257/2001.

Transcorrido o período determinado no comando sentencial da ACP intentada pelo MP, nada foi feito e o município, que não procedeu com o processo de atualização do seu plano diretor. No final de 2019, surgiu, através da imprensa local, a notícia de que a Câmara de Vereadores, estaria procedendo, através de um projeto de lei, mais uma emenda no atual plano diretor do município de Cachoeira do Sul. O referido projeto de lei visava transformar uma área que até então era considerada de preservação, que fica às margens de uma rodovia, em área comercial.

A motivação de tal mudança seria o fato de que um empresário, que havia adquirido a área em um leilão na Justiça do Trabalho, estava pretendendo fazer investimentos na área, inclusive negociando com uma rede de supermercados a sua instalação na referida área. O fato da vinda da referida rede de supermercados e os empregos que seriam gerados virou notícia na cidade.

O Ministério Público, ao tomar conhecimento via imprensa, de mais um remendo no plano diretor de Cachoeira do Sul, e como a ACP já havia transitado em julgado sem que o réu tivesse cumprido com a sentença, entrou com um pedido nos autos da ACP, no sentido de impedir a tramitação do referido projeto de lei, sendo que foi deferida a liminar no sentido de obstar a tramitação do referido projeto de lei na Câmara de Vereadores.

Em decorrência da liminar concedida para barrar a tramitação legislativa do projeto de lei, a Câmara de Vereadores interpôs um agravo de instrumento junto ao Tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul, agravo este que foi julgado e desprovido no final de junho de 2020, mantendo-se, portanto, a liminar.

Dentro da estrutura da prefeitura municipal, a gestão do atual plano, no que diz respeito aos empreendimentos e licenças para construir, a responsabilidade é da Secretaria Municipal de Obras, nessa Secretaria existe, de acordo com o organograma municipal, servidores de carreira, dentre os quais arquitetos e engenheiros. Ainda de acordo com o organograma de cargos do município, podem ser contratados Cargos Comissionados (CCs) para atuar em cargos de chefias nessas áreas, também consta que os fiscais de postura estão vinculados diretamente a essa Secretaria.

A falta de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, mais uma vez foi notícia de jornais, pois, na edição do Jornal do Povo do dia 02 de agosto de 2021 (JORNAL DO POVO, 2021), foi noticiado que o MP havia aberto um inquérito civil, de número 00728000839/2021, contra a instalação de um posto de combustíveis numa área que, de acordo com o atual Plano Diretor do município, a instalação daquele tipo de empreendimento comercial não é permitida.

A área onde se pretende instalar o empreendimento é classificada, atualmente, como uma Zona Comercial tipo 1, no entanto, segundo o Plano Diretor vigente, empresas como posto de combustível só podem ser construídas em Zonas Comerciais do tipo 3 e 4.

Outra questão importante em relação à gestão do plano, é que não existe, no município de Cachoeira do Sul, um conselho municipal específico para o Plano Diretor ou um Conselho da Cidade. Em decorrência disso, quando se iniciou o processo de revisão do PD, em decorrência da falta de um Conselho Municipal específico para a área, utilizou-se para essa finalidade o CMDI (Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado).

De acordo com o Relatório número 1, de 2020, do processo de Revisão do Plano Diretor Cachoeira do Sul, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado – CMDI, criado pela Lei Municipal n. 4.077, de 5 de setembro de 2011, tem o objetivo de “promover a participação autônoma e organizada da comunidade, no processo de planejamento e discussão da evolução urbana e rural do Município”.

Tal conselho não estava ativo e, pela referida lei, não trazia na sua composição entidades de relevância no planejamento urbano, como por exemplo, a UFSM-CS. Com o intuito de tornar possível a participação dessas entidades, a Prefeitura Municipal encaminhou projeto de lei ao legislativo, solicitando alteração na composição do Conselho. O projeto foi aprovado pela Câmara de Vereadores e a Lei

Municipal n. 4.692, de 8 de junho de 2020, foi sancionada e promulgada pelo Prefeito Municipal, ficando o Conselho composto por representantes das seguintes entidades:

- Secretaria Municipal de Obras - SMO;
- Secretaria Municipal de Indústria e Comércio - SMIC;
- Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social - STAS;
- Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento - SEPLAN;
- Secretaria Municipal da Fazenda - SMF; Secretaria Municipal de Interior e Transportes - SMIT;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA;
- Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária - SMAP;
- Secretaria Municipal de Governo;
- Procuradoria Jurídica do Município - PJ;
- União Cachoeirense de Associações de Bairros - UCAB;
- Câmara de Agronegócios, Comércio, Indústria e Serviços – CACISC;
- Universidade Aberta do Brasil – UAB;
- Núcleo de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – NEA;
- Intersindical Cachoeira do Sul - ICS;
- Universidade Federal de Santa Maria, Campus Cachoeira do Sul - UFSM-CS;
- Universidade Luterana do Brasil – ULBRA Cachoeira do Sul;
- Movimento Comunitário de Cachoeira do Sul – MOCOCA;
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU/RS;
- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS.

O referido Conselho, não tem competência ou atribuições no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, embora tenha sido usado pela Prefeitura para embasar decisões que esbarraram em omissões do atual PD do município.

Na edição do dia 23 de setembro de 2021, o Jornal do Povo traz uma reportagem sobre o CMDI, cujo título é ' O Conselho que virou protagonista', a matéria destaca as duas vezes no ano de 2021 em que o conselho foi provocado para analisar casos omissos do atual Plano Diretor do município. Um destes casos foi a deliberação do conselho autorizando a instalação de um empreendimento numa zona aonde no atual PD não permite aquele tipo de empreendimento, a decisão inclusive foi objeto de questionamento na esfera judicial.

#### 4.4 PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL

No ano de 2019, por força da determinação judicial que obrigava o município de Cachoeira do Sul a proceder à revisão de seu Plano Diretor, o município deu os primeiros passos no processo, tendo sido feito um acordo de Cooperação Técnica com a UFSM. Conforme informação no site da Prefeitura de Cachoeira do Sul (2021) sobre o acordo de Cooperação Técnica com a UFSM.

O Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM e o Município de Cachoeira do Sul, datado de 30 de agosto de 2019, como resultado do Processo UFSM nº 23081.033770/2019-08, foi assinado pelo Prefeito Municipal e representante da UFSM em 27 de novembro de 2019. O objetivo do acordo é a conjugação de esforços entre a universidade e o município para propiciar a elaboração de um estudo técnico que subsidiará a revisão do Plano Diretor Urbano e da Paisagem da Sede do Município de Cachoeira do Sul. Este estudo incluirá a análise do perímetro urbano, da paisagem, do uso e ocupação do solo e dos índices urbanísticos, entre outras. Para execução desse acordo, as partes comprometeram-se com o cumprimento do Plano de Trabalho que acompanha o Acordo de Cooperação.

De acordo com o site da Prefeitura Municipal (2021), o processo de revisão do PD foi dividido em 4 (quatro) fases:

- Fase 1, de levantamentos técnicos e consolidação da base de dados, concluída com a emissão do Relatório da Fase 1, em 15 de julho de 2020;
- Fase 2, de análise e diagnóstico, em curso e a qual este documento integra;
- Fase 3, de propostas que subsidiarão a redação do projeto de lei que instituirá a revisão do plano; e
- Fase 4, de acompanhamento da implantação do plano diretor revisado.

Em termos de estrutura para esse trabalho, ainda de acordo com o site da Prefeitura de Cachoeira do Sul (2020), foi realizado um processo licitatório, na modalidade de Pregão, para a contratação de uma empresa especializada em realização de leituras comunitárias e audiências públicas, para que se pudesse garantir a participação da população neste processo. O serviço contratado nesse pregão contempla planejamento estratégico, divulgação, produção, coordenação e execução de 5 leituras comunitárias e 2 audiências públicas, além do desenvolvimento de uma cartilha com material didático sobre o tema e elaboração de documentos



decorrentes de todo processo e eventos (tais como atas, propostas, relatórios, sínteses, etc.).

Conforme o Relatório do Processo de Revisão do Plano Diretor (2020), o processo será realizado em quatro fases (melhor detalhado que as informações da prefeitura municipal apresentadas anteriormente). A primeira etapa, ou Fase 1 consiste na consolidação dos levantamentos e da base de dados, é denominada também de leitura técnica do território.

A Fase 2, denominada análises e diagnóstico, pretende analisar e cruzar dados oriundos do levantamento, procurando conhecer as complexidades e relações verificadas no contexto da cidade, bem como alimentar, ao mesmo tempo em que é alimentada pelas leituras comunitárias. Deste modo, o produto será o diagnóstico da realidade atual com vistas a auxiliar na identificação de temas e problemáticas a serem priorizados, além de desafios a serem enfrentados ou potenciais a serem explorados.

A Fase 3 consiste na apresentação de propostas. Nela pretende-se apresentar os objetivos e estratégias do plano urbano por meio de diretrizes, da definição de zonas, índices e taxas, acompanhadas de textos, mapas e planilhas capazes de subsidiar a redação da minuta do projeto de lei que será encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores. Essa proposta de ação tornará possível explorar as estratégias mais adequadas a cada problemática identificada a partir de um conteúdo mínimo.

A última etapa será a Fase 4, de acompanhamento, que visa sugerir a implantação, gestão e consolidação do Plano Diretor por meio da definição de instrumentos e de ferramentas complementares.

Ocorre que, no ano de 2020, iniciou a Pandemia de COVID-19 e o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul foi fortemente impactado. De acordo com o Relatório do Processo de Revisão do Plano Diretor (2020), foi possível a conclusão da Fase 1 de consolidação da base de dados, que efetivamente inicia a Leitura Técnica da cidade, foi sucedida não de audiência pública, mas de cinco eventos descentralizados, denominados Leituras Comunitárias.

Nesses eventos, o cidadão foi chamado a dar a sua percepção em duas categorias descritas como: “cidade que temos” e “cidade que queremos”. Para que a participação ocorresse da forma mais ampla possível, em virtude das restrições impostas pela COVID-19, a Leitura Comunitária foi constituída, além dos eventos presenciais, de dois questionários online, um quantitativo, respondido pela população

em geral e um qualitativo, respondido pelas entidades representativas da sociedade organizada.

A sistematização dos resultados dos eventos e questionários de Leitura Comunitária foi elaborada a partir dos relatórios emitidos pela empresa Vinícius Ribeiro – Arquitetura, Planejamento e Mobilidade Urbana Ltda, contratada para a realização desses eventos e das demais audiências públicas.

Os eventos presenciais ocorreram em 5 (cinco) regiões distintas da cidade, abrangendo diversos bairros no entorno dos locais onde se realizaram: Região 1: EMEF Dinah Néri Pereira – Bairro Noêmia; Região 2: Dr. Baltazar de Bem – Bairro Marina; Região 3: SIPROM – Sindicato dos Professores Municipais – Bairro Centro; Região 4: EMEF Maria Pacicco de Freitas – Bairro Bom Retiro; e Região 5: EMEF Alarico Ribeiro – Alto Amorim.

As cinco leituras temáticas, realizadas em cinco regiões diferente da cidade, foram feitas pela empresa contratada pela Prefeitura de Cachoeira do Sul, e tiveram o objetivo de verificar a percepção que os participantes têm, atualmente, da cidade, assim como as características da cidade que gostariam de ter.

Além da percepção dos participantes das leituras temáticas, o Relatório do Processo de Revisão do Plano Diretor (2020) traz outras informações uteis para o trabalho. O Quadro 03 apresenta resumidamente os dados constantes no referido relatório, onde se pode observar, em duas colunas, o que cada uma das regiões pesquisadas considera como “A cidade que temos” e “A cidade que queremos”.

## Quadro 03 – Percepção das leituras comunitárias

(continua)

<b>REGIAO 1</b>	
<b>A CIDADE QUE TEMOS</b>	<b>A CIDADE QUE QUEREMOS</b>
Autoestima muito baixa	Transporte público sustentável, ISS privado para o publico
Hospital de Caridade	Valorizar a família
UPAS, Faculdades, Ensino	Desenvolvimento Geográfico
Transporte, Hidrovia, Ferrovia	Condições para viver
Rio Limitador, mas de grande potencial	Trabalho emprego
Parece que não houve desenvolvimento	Sangas
Esgoto a céu aberto, pavimentação	Incentivo para novas empresas
Preencher vazios urbanos	Valorizar o que o poder público faz
Alagamentos	População se apropriar da lei e fiscalizar
Turística, Patrimônio arquitetônico	Plano atrativo para investimentos
	Olhar diferente para as calçadas
	Revitalização do centro
<b>REGIÃO 2</b>	
<b>A CIDADE QUE TEMOS</b>	<b>E A CIDADE QUE QUEREMOS</b>
Falta de incentivo a novos investimentos	Mais segurança
Falta de iluminação pública e asfalto	Serviços públicos
Transito perigoso	Infraestrutura urbana
Regride em número de habitantes	Equipamentos públicos
Falta de oportunidades de trabalho e renda	Calçamentos e asfalto
Falta de esgoto	Mais iluminação nas ruas
Vazios urbanos	Infraestrutura nas praças
Falta de estrutura viária no interior e na cidade	Melhorias nas paradas de ônibus
Falta de eixos de planejamento	Valorização da agroindústria e agricultura familiar
	Descentralização
	Projeto econômico
	Mais industrias
<b>REGIÃO 3</b>	
<b>A CIDADE QUE TEMOS</b>	<b>A CIDADE QUE QUEREMOS</b>
Problemas com infraestrutura urbana e cursos d'água – canalizados ou não	Plano inovador e desburocratizado
Animais soltos	Campanhas de conscientização do cidadão
Falta de compensação ambiental para investimentos	Fortalecer o sentimento de pertencimento
Bairros abandonados e loteamento desordenados	Ampliar áreas de esporte e lazer
Falta de saneamento básico em alguns bairros	Compensação ambiental para investimentos
Problemas de iluminação pública e falta de segurança	Cidade polinucleada
	Regulamentar a poluição sonora
	Ocupar terrenos vazios
	Melhorias no transporte público e ciclovias
	Melhoria dos serviços de comunicação – internet e telefonia
	Promover arranjos produtivos locais
	Limpeza urbana eficiente
	Plano diretor eficiente

(conclusão)

<b>REGIAO 4</b>	
<b>A CIDADE QUE TEMOS</b>	<b>A CIDADE QUE QUEREMOS</b>
Potencial crescimento, estagnada, poucos benefícios para os moradores, públicos devem buscar formas de fazer a cidade crescer e que a população jovem de Cachoeira permaneça na cidade	Revisões a cada 5 anos do Plano
	Retenção da juventude na cidade
	Ouvir a cidade de forma permanente
Muitas pessoas vivendo em situações sub-humanas. Existem muitas opções para estudar. Muito potencial, mas necessária coragem para resolver os problemas das mazelas. Problemas nas ruas calcadas atualmente	Atualizar a relação do Inventário do Patrimônio cultural
	Anel viário como prioridade
Cidade mais generosa com todos os seus moradores. Mais habitação. Menos burocracia para liberação e acesso a água, energia e esgoto. Pavimentação nos bairros	Eliminação dos vazios habitacionais
	Mais acessos para os lados leste e oeste da cidade
Pensar a infraestrutura dos bairros, mais afastadas do centro. Esgoto, habitação. Menos burocracia para liberação o acesso à água, energia e esgoto. Pavimentação nos bairros	Crescimento populacional em volta da UFSM com criação de um bairro de moradores
	Atração de empreendimentos para emprego para os jovens
Revisões mais frequentes para adequar as novas tendências da cidade. No plano anterior não foi considerada as demandas das pessoas. Falta de incentivo à novos investimentos	Plano Diretor como facilitador para a busca de novos empreendimentos
	Construção de diretrizes viárias futuras (acessos)
	Sinalização viária da cidade
	Zelo para preservar as áreas de convívio social Praças e parques
	Usar referências e boas práticas de cidades que já passaram pelos desafios atuais de Cachoeira do sul (Exemplos citados: Caxias do Sul e Santa Cruz)
<b>REGIÃO 5</b>	
<b>A CIDADE QUE TEMOS</b>	<b>A CIDADE QUE QUEREMOS</b>
Mais pessoas participando do planejamento	Pano que pense os bairros como parte do todo
Falta de esgoto	Posto de saúde no bairro Primavera
Falta de emprego	Criação do esgoto sanitário para os bairros Vila Nova e Primavera
Falta de praças e espaços de lazer	Utilizar os exemplos positivos de outras cidades como: Santa Cruz, Lajeado e Santa Maria, na elaboração do plano diretor de Cachoeira do Sul. (geração de emprego e renda através do desenvolvimento dos principais pontos de acesso da cidade
Ruas precárias e sem pavimentação	Poder ser feliz na cidade que ama e escolheu para morar
Acesso a única entrada do parque Xangrilá é precário	
Alagamentos no Bairro Primavera	

Fonte: Relatório II do processo de revisão do PD

De acordo com Relatório Processo de Revisão do Plano Diretor (2020, n.p.),

A ocupação irregular também ocorre em áreas públicas, como as destinadas pelos parcelamentos do solo urbano, que não foram consolidadas para as finalidades expressas nas leis federal e municipal de parcelamento do solo.

Ainda de acordo com Relatório Processo de Revisão do Plano Diretor (2020, n.p.)

Existem, no PU, cerca de 4.968 unidades habitacionais localizadas nessas áreas de uso restrito e, por isso, irregulares. A condição de irregularidade não está restrita aos imóveis que não possuem a condição de regularizados perante a Prefeitura Municipal. Há imóveis cadastrados que passaram pelo processo de licenciamento de obra e concessão de Carta de Habite-se, porque à época de seus licenciamentos não haviam as restrições hoje identificadas e/ou impostas.

O processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, que foi deflagrado somente após uma determinação judicial decorrente de uma Ação Civil Pública. Tal processo de revisão sofreu um hiato em função da Pandemia do COVID-19 durante boa parte do ano de 2020, tendo sido retomado em 2021 com a nova gestão municipal.

No dia 21 de janeiro de 2021, conforme notícia postada no site da Prefeitura municipal de Cachoeira do Sul (2021), a Prefeitura municipal promoveu um evento de apresentação do Processo de Revisão do Plano Diretor aos novos dirigentes municipais, realizado no auditório do SICREDI. Nesse evento foi apresentado aos Secretários municipais os trabalhos que já haviam sido realizados até aquele momento no processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul. Ainda de acordo com informações do site, no dia 10 de julho de 2021, na ULBRA, foi realizada a Audiência Pública para apresentação do Diagnóstico do processo de revisão Plano Diretor. O evento foi feito de maneira presencial transmitido ao vivo pela *fanpage* da Prefeitura através do *Facebook*.

A divulgação desse ato (audiência pública) se deu através de anúncios pagos pelo município de Cachoeira do Sul, que foram veiculados na imprensa local, no site e perfis de rede social da própria Prefeitura, conforme pode ser observado no convite constante no Anexo B.

De acordo com informação contida no site da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul (2021, n.p.), a audiência transcorreu da seguinte forma: a audiência foi aberta pela Secretária municipal do Planejamento, Cláudia Frey Scarparo, que disse que a revisão do Plano Diretor está “levando em conta a linguagem técnica e a linguagem comunitária, permitindo o desenvolvimento em todos os aspectos e a potencialização daquilo que a cidade tem de pujante”. Em sua fala, a vice-prefeita Angela Schuh complementou dizendo que a Audiência Pública era “uma oportunidade importante, com a presença de lideranças da comunidade e de diversos setores, momento em que poderiam ser ouvidos, exporem seus desejos, anseios e ideias”. Seguiu

comentando que as “As alterações que serão feitas nesta nova Lei permitirão que Cachoeira do Sul possa caminhar com passos firmes e seguros rumo a um futuro promissor, com desenvolvimento urbano sustentável e planejado”, declarou a vice-prefeita.

O Legislativo Municipal estava representado na abertura da audiência pública do dia 10 de julho de 2021 pelo vereador Magaiver Dias, secretário da Mesa Diretora. Na ocasião ocorreram as discussões em grupos, onde, após a explanação da linha do tempo do Plano Diretor, realizada pelas arquitetas Cristine Coelho e Márcia Heck, os participantes foram divididos em 5 grupos para debater os seguintes temas: Aspectos Físico; Ambientais; de Infraestrutura; de Malha Fundiária; Aspectos Legais; e Históricos-culturais. Além da equipe técnica da Prefeitura, os participantes tinham o suporte remoto de professores e estudantes da Universidade Federal de Santa Maria, que fazem parte do grupo responsável pela revisão.

Segundo informações obtidas de maneira oficial junto a Secretaria Municipal de Planejamento, 145 pessoas participaram da Audiência Pública do dia 10 julho de 2021, esse número de participantes corresponde ao número de pessoas que assinaram o Livro de presenças disponibilizado pela prefeitura no e momento local do evento. Destaca-se que até a conclusão da redação do presente texto, não foi disponibilizado o relatório da Audiência Pública mencionada, apesar de haver sido solicitado formalmente.

O processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, que parecia avançar no ano de 2021, acabou por sofrer um novo revés. Segundo notícia veiculada no Jornal do Povo do dia 31 de julho de 2021, as arquitetas integrantes do corpo técnico da Prefeitura no processo de revisão do PD municipal, encaminharam um memorando direcionados ao Prefeito Municipal e ao MP, comunicando seu desligamento da última etapa de trabalho de revisão do Plano Diretor do Município.

Ainda segundo a matéria veiculada na imprensa local, o motivo do desligamento, das duas arquiteta que atuaram desde o início do processo de revisão do PD, teria sido a pressão por interesses individuais e empresarias para modificações no trabalho realizado, citando inclusive a liberação, por parte do município, para a instalação de um empreendimento comercial em uma área não permitida no atual PD de Cachoeira do Sul. A matéria relata também que teria havido interferência de um Secretário Municipal, para que ocorressem alterações no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul.

A imprensa, em matéria veiculada no Jornal do Povo do dia 03 de agosto de 2021, traz manifestação do Diretor da UFSM do Campus de Cachoeira do Sul, informando que os professores da UFSM, que faziam parte da equipe da Universidade, que estava trabalhando no processo de Revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, solicitaram desligamento dos trabalhos, o que deverá acarretar mais atrasos no andamento do processo de Revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul.

O Plano diretor de Cachoeira do Sul voltou a ser assunto novamente na imprensa local, em uma série de reportagens do Jornal do Povo no mês de agosto de 2021, relatando o processo de instalação e início das obras de um posto de combustíveis na Rua David Barcelos, num local onde, segundo o atual PD, não poderia ser instalado tal tipo de empreendimento. Segundo o Jornal do Povo, o MP expediu uma recomendação para que a Prefeitura de Cachoeira do Sul embargasse a obra imediatamente.

Em nota publicada no site da Prefeitura de Cachoeira do Sul (2021, n.p.) a Prefeitura Municipal esclarece que:

- A recomendação é assinada pela promotora Maristela Schneider e foi respondida na segunda-feira (2) pela Procuradoria Jurídica do Município;
- A instalação do Posto SIM na Zona Comercial 1 é um caso omissos no Plano Diretor, desta forma, deve ser analisada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado, órgão criado por Lei Municipal, com participação paritária da sociedade civil e do Poder Público;
- No mês de junho, o Conselho se reuniu e aprovou por 13 votos favoráveis (um voto contrário e uma abstenção) a instalação do Posto na Zona Comercial 1, levando em consideração que a Zona Comercial 1 destina-se ao comércio varejista – caso do Posto – e que a Zona Comercial 3 e 4 destina-se ao comércio atacadista – o que não é o caso deste estabelecimento;
- No dia 2 de julho, a promotora Débora Becker peticionou, junto ao Processo Judicial do Plano Diretor, requerendo que o município se abstinhasse imediatamente de conceder autorização para instalação do Posto de Combustível Varejista na Zona Comercial 1;
- No dia 8 de julho, o pedido foi indeferido pelo Dr. Leonardo Bofill Vanoni, Juiz de Direito da 1ª Vara Civil da Comarca de Cachoeira do sul, com o argumento de que ‘não há pretensão de alteração do Plano Diretor’.

Portanto a decisão da Prefeitura de Cachoeira do Sul, de autorizar o início das obras do posto de gasolina, baseou se numa decisão do CMDI, que, em reunião, deliberou pela autorização do empreendimento comercial naquele local. Após isso, o MP ingressou com um pedido liminar, para que as obras do referido empreendimento fossem suspensas, a justiça local, em sede de primeiro grau, deferiu o pedido determinando a suspensão das obras. Da referida decisão judicial, o município de

Cachoeira interpôs um Agravo de Instrumento, que foi deferido, derrubando a decisão de primeiro grau, que determinou a suspensão das obras.

Este evento exemplifica o quão prejudicial para a cidade é o fato de o Plano Diretor estar desatualizado, pois por um lado atrasa o processo de desenvolvimento, por outro, permite que casos omissos sejam explorados a fim de impor interesses comerciais individuais acima dos interesses coletivos.

#### 4.5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Para responder os objetivos deste trabalho, foram realizadas cinco entrevistas a partir de um roteiro (Apêndice A), com perguntas semiestruturadas, que permeavam desde a formação/ocupação dos sujeitos, até questões relativas ao planejamento e gestão urbanos de Cachoeira do Sul e ao processo de revisão do Plano Diretor do município. O objeto das questões era buscar a percepção dos entrevistados quanto aos temas planejamento e gestão urbanos de Cachoeira do Sul e o processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul.

Em relação à falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul e um possível prejuízo que esse fato traria para o desenvolvimento do município, os entrevistados responderam da seguinte forma:

Segundo a Entrevistada B, arquiteta responsável pelo corpo técnico da Prefeitura de Cachoeira do Sul, no processo de revisão do Plano Diretor, em relação falta de atualização do PD de Cachoeira do Sul:

Prejudica, na medida em que a Política Urbana prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e disciplinada pela Lei Federal n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, não está contemplada no Plano Diretor vigente. O Estatuto da Cidade contempla instrumentos inovadores para que se construa uma legislação de desenvolvimento e ordenamento urbano pactuada com os cidadãos, adequada à nossa realidade, de interesse da coletividade e que distribua de forma justa e democrática os benefícios e os ônus da urbanização.

Para a Entrevistada D, professora do Curso de Arquitetura da UFSM:

A falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul (PD/CS) prejudica mais o ordenamento do território, a distribuição de atividades econômicas e sociais e a adequação do território a novos instrumentos (por exemplo aqueles previstos no Estatuto das Cidades) do propriamente o desenvolvimento do município, que depende também de fatores econômicos e sociais. O que considero mais prejudicial é a falta de dados atualizados sobre os diversos fatores – ambientais, econômicos, sociais, de infraestrutura – que impactam o território e as atividades nele desenvolvidas.



Para o Entrevistado A, Vice-Prefeito em exercício na época em que iniciou o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, a falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul “prejudica muito”. Já a Entrevistada E, a falta de atualização “prejudica o desenvolvimento do município”. Segundo o entrevistado C, “com certeza, o Plano Diretor dita os rumos e o norte que o município deve seguir, pois a cidade é um organismo vivo com interesses sociais distintos”. Para a maioria absoluta dos entrevistados, a falta de atualização do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, é um fator prejudicial para o desenvolvimento do município.

Os entrevistados também foram instados a responder se o fato do Plano Diretor do município de Cachoeira do Sul ser datado do ano de 1983 contribuiu para que o crescimento urbano do município nos últimos anos se desse de forma desordenada. Para a Entrevistada B

O plano de 1983 está em vigor e o seu cumprimento é exigido para o licenciamento de obras no perímetro urbano. O fato de não ter passado por atualizações periódicas, embora tenha sofrido alterações pontuais para contemplar interesses específicos, fez com que a dinâmica da cidade não fosse acompanhada pelo processo de planejamento urbano, que deve ser permanente, para avaliação periódica de resultados e correção de rumos.

Segundo a entrevistada D, “a falta de revisão de atualização de dados acaba gerando muitos ‘adendos’ à lei, conforme demandas e interesses específicos”. O Entrevistado A, afirma que sim, “com toda certeza, porque, com o passar desses quase 40 anos a cidade foi crescendo de forma desorganizada e a legislação foi alterada de forma pontual em alguns itens, retalhando o projeto’. Para o Entrevistado C, a resposta para essa questão também é sim, segundo ele “o próprio agente público foi omissivo”.

Ainda em relação a esse questionamento, a Entrevistada E, também respondeu que de maneira afirmativa no sentido de que o fato do PD de Cachoeira do Sul ser do ano de 1983, contribuiu para o crescimento urbano desordenado de Cachoeira do Sul. Para todos os entrevistados, existe relação entre o fato do Plano Diretor de Cachoeira do Sul ser de 1983 e o crescimento urbano desordenado do município, sendo este, então um fator determinante para essa situação.

Outro questionamento feito aos entrevistados foi em relação ao processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, que se iniciou em 2020, se em razão disto, esse processo foi afetado de alguma maneira pela Pandemia de COVID-19. Sobre esse, tema segundo a entrevistada B:

A estrutura física e de recursos humanos necessária ao trabalho de revisão do plano foi consolidada em janeiro de 2020, a partir do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Município de Cachoeira do Sul e a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. No final de março, em decorrência da pandemia da COVID-19, os trabalhos, antes presenciais, passaram a ser remotos, condição esta que ainda permanece para os professores e estagiários da UFSM, envolvidos no processo. O distanciamento não impediu a progressão do trabalho, mas trouxe desafios de dificuldades a serem contornados’.

Para a Entrevistada D,

Realmente a pandemia foi prejudicial ao andamento dos trabalhos principalmente pelo fato de que não possam ocorrer reuniões presenciais dos grupos de estudos para discussão e análise de dados e mapas. Contudo o trabalho nunca parou. Em função do distanciamento social e trabalho remoto, a adaptação aos novos modos de trabalho acabou por prejudicando especificamente no quesito tempo. Todos os trabalhos/retrabalhos/revisões demandam de mais tempo da equipe (técnicos, professores e estagiários) até que haja um entendimento conjunto, o que acaba fazendo com que o trabalho siga mais lentamente do que se fosse no modo presencial.

Segundo o Entrevistado A, “infelizmente a pandemia atrapalhou porque com o distanciamento social as reuniões que até então eram efetivas e corriqueiras não poderiam mais acontecer”. Para o Entrevistado C, a relação entre a Pandemia de COVID-19 e o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul:

Prejudicou a questão mais preciosa, que é ouvir as pessoas, o debate nas audiências públicas, o esclarecimento técnico e político, pois trata se de assunto extremamente complexo, o entendimento entre as pessoas e o Poder Público é fundamental, e a Pandemia atrapalhou esse contato pessoal.

Segundo a Entrevistada E, a Pandemia foi prejudicial causando atraso na conclusão do processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul. Para a maioria dos entrevistados, a Pandemia de COVID-19 prejudicou o andamento do processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, pois no entendimento destes, alguns fatores como a participação popular foram afetados, e todos foram unânimes ao dizer que a Pandemia de COVID-19, no mínimo atrasou o andamento do Processo.

Os entrevistados também responderam se a Pandemia de COVID-19 prejudicou a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul. Segundo a Entrevistada B:

Não considero que a participação popular tenha sido prejudicada, pois os eventos programados com essa finalidade só ocorreram e ocorrerão mediante a flexibilização de restrições, com a adoção dos devidos protocolos sanitários. Não havendo condições para essa participação, o trabalho não evolui para as fases seguintes’.

De acordo com a Entrevistada D,

A pandemia foi prejudicial para todos os setores da sociedade e, é claro, pode ter afetado a participação da população no processo de revisão do PD/CS. Contudo, sabe-se que, efetivamente, a população em geral não é muito participativa nesse tipo de evento, mesmo em tempos ditos normais.

Para o Entrevistado A, “infelizmente a pandemia atrapalhou, porque com o distanciamento social as reuniões que até então eram efetivas e corriqueiras não poderiam mais acontecer”. Segundo o Entrevistado C, a participação popular no processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul em época de Pandemia “foi muito aquém do que deveria, aliás deveria começar de novo”. A Entrevistada E, também entende que a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, foi prejudicada pela Pandemia.

A participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul dividiu a opinião dos entrevistados, parte dizendo que foi muito prejudicial e parte relativizando a questão em razão da adoção de procedimentos adotados que, mesmo à distância, da maneira virtual, poderiam garantir a participação popular no processo de revisão do PD.

Os entrevistados também falaram sobre como ocorreu a participação popular no processo de revisão do PD de Cachoeira do Sul. De acordo com a Entrevistada B,

O processo de revisão está em curso e é estruturado em 3 fases. A conclusão de cada fase é sucedida por um evento de participação popular. A Fase 1, de consolidação de uma base de dados e levantamentos, culminou em 5 eventos descentralizados denominados de Leituras Comunitárias, ocorridos em julho de 2020. Os levantamentos de dados e a leitura que a comunidade fez da cidade permitiram a leitura técnica, que resultou no Relatório de Diagnóstico da Fase 2, concluído ainda em dezembro de 2020

Segundo a Entrevistada D

Até o momento, houveram somente Leituras Comunitárias (em julho e agosto de 2020), na primeira fase de revisão do PD que se tratava do levantamento e coleta de dados. Essas tiveram o objetivo de instruir a população do que se tratava a revisão do PD/CS e de coletar as percepções de diferentes segmentos da sociedade sobre a situação atual da cidade (A cidade que temos) e das suas demandas para o futuro (A cidade que queremos). Em razão exatamente da pandemia, foram organizadas 5 Leituras Comunitárias presenciais, em distintas partes do território da cidade, com número determinado de pessoas conforme os protocolos sanitários de então.

Em relação à questão sobre a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, os demais entrevistados fizeram menção que a participação se deu através de audiências públicas, nesse caso é importante ressaltar

que as entrevistadas que participam ativamente do processo de revisão do Plano Diretor, são, portanto, quem tem uma visão mais aproximada dos acontecimentos, sendo que, em seus depoimentos, relataram de maneira um tanto técnica e aprofundada como se deu a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul.

As principais reivindicações da população em relação ao processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul também foram objeto de questionamento aos entrevistados. Segundo a Entrevistada B,

As percepções que os cidadãos têm da cidade que temos e da cidade que queremos são as mais diversas e dizem respeito a vários aspectos, como, entre outros, do desenvolvimento econômico que gere trabalho e renda, da infraestrutura e mobilidade urbana, da preservação ambiental e do patrimônio cultural.

De acordo com a Entrevistada D,

As demandas são de diversas ordens. A maioria delas relativas à problemas reais da cidade, como carência de infraestrutura (calçamento, esgoto, água), econômicas (falta de emprego e renda) ou de gestão mesmo, que não fazem parte da revisão de um plano diretor, o que demonstra que a população imagina que o plano pode suprir tais problemas. Também existem reivindicações pela liberação de áreas de preservação para instalação de atividades econômicas, mesmo a cidade possuindo muitas áreas ociosas (grandes vazios urbanos) ou de maiores índices construtivos. Por outro lado, aparecem demandas por mais fomento ao turismo e por mais incentivo à preservação do patrimônio histórico.

Para o Entrevistado A, o principal anseio da população é “que se olhasse para o futuro, e que o planejamento do mesmo, de desse de forma organizada e responsável”. Já segundo o Entrevistado C, as maiores reivindicações da população se dão em relação à infraestrutura e pavimentação. Um dos entrevistados respondeu não ter conhecimento das reivindicações feitas pela população.

Essa pergunta gerou diferentes respostas dos entrevistados, o que por si só denota que as reivindicações da população são as mais diversas e torna complexa a classificação, por ordem de importância e prioridade, as demandas da população no que tange o planejamento urbano da cidade, haja vista a pluralidade da população e seus anseios.

Comparando a análise das respostas dos entrevistados nesse trabalho, com as respostas da população ao questionário feito nas leituras temáticas, nota-se que na opinião, tanto dos entrevistados, quanto os participantes das leituras temáticas, existem muitos problemas.

Sendo que os principais problemas apontados, tanto pelos entrevistados quanto pelos participantes estão relacionados ao desenvolvimento urbano do município e o crescimento urbano desordenado, que acaba impactando em questões como infraestrutura urbana e saneamento básico, tudo isso deixa claro que há um grande caminho a ser percorrido e que o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul pode significar um novo começo para o planejamento e gestão urbanos do município.

## 5 CONCLUSÕES

Além das questões legais relacionadas ao planejamento urbano e gestão das cidades que vieram em decorrência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, os gestores devem procurar melhor atender às necessidades de seus cidadãos, no que tange ao planejamento urbano das cidades, uma vez que é sabido, que nos dias atuais a maior parte da população mundial vive nas cidades. Melhorar a qualidade de vida e as condições para esta população através de um planejamento urbano adequado é um grande desafio. Cabe aos gestores municipais garantir e oportunizar à população a participação na elaboração e criação das políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano.

No caso específico de Cachoeira do Sul, o atual plano diretor, de 1983, não foi atualizado conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade, tendo sido deflagrado o seu processo de revisão, quase 37 anos após a sua entrada em vigor, cabe ressaltar que isso apenas ocorreu após a intervenção do Ministério Público Estadual, que entrou com uma ação judicial.

A pesquisa buscou coletar dados que incluía a percepção de cidadãos e gestores do município, o resultado desta coleta, apontou de forma unânime entre os entrevistados, que os maiores problemas urbanos e entraves no desenvolvimento da cidade, estão relacionados ao fato de o plano diretor estar defasado e não ter sido revisto e atualizado nos prazos devidos.

O processo de revisão do Plano Diretor está em andamento. Foram realizadas, no ano de 2020, as cinco leituras temáticas que estavam previstas para ocorrer no processo de revisão, mas a Pandemia de COVID-19, acabou implicando em seu andamento, principalmente no que diz respeito à parte do processo que determina obrigatoriedade da participação popular, com audiências públicas.

A Pandemia de COVID-19 serviu inclusive de justificativa para que o município de Cachoeira do Sul solicitasse a dilação de prazo na esfera judicial, para a conclusão do processo de revisão do Plano Diretor do município, a justificativa apresentada foi aceita tanto pelo Ministério Público, quanto pelo Poder Judiciário.

No ano de 2021 foi realizada a primeira Audiência Pública relativa ao processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, e que segundo dados oficiais do município, contou com a participação de 145 pessoas. Este fato foi, sem dúvida, um marco importante nesse processo, porque ter oportunizado à população do município

participar diretamente e de maneira presencial, o que é importante, uma vez que é indispensável ouvir a população e seus anseios no que tange o planejamento e gestão urbanos do município.

Apesar ainda não ter sido concluído, pode-se dizer, que o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul está sendo feito, a princípio, de acordo os preceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, ainda que tenha havido dificuldades em razão da Pandemia de COVID-19.

Embora seja possível verificar, que ocorreu a primeira audiência pública, inclusive com uma expressiva participação popular, cumpre se registrar que existem algumas dificuldades na obtenção de alguns documentos junto a Prefeitura de Cachoeira do Sul. Este acervo que se buscou e não se teve acesso, estão os documentos referentes às leituras temáticas e da audiência pública já realizada. Tal dificuldade de acesso pode trazer à tona discussões referentes à transparência com que está sendo conduzida a revisão do Plano Diretor, no entanto, não é possível afirmar nada em relação a este tema.

Pode-se verificar que a ausência de um plano diretor adequado às diretrizes do Estatuto da Cidade no planejamento e gestão do município, tem sido um fator prejudicial ao desenvolvimento do município de Cachoeira do Sul, pois ter um Plano Diretor desatualizado fez com que o município tenha perdido um empreendimento que geraria vários postos de trabalho e desenvolveria uma área de um espaço urbano do município, que hoje encontra-se degradado, praticamente abandonado e sem utilização.

No viés do desenvolvimento do município de Cachoeira do Sul, em pleno ano de 2021, virou notícia a dificuldade que se teve para que um empreendimento, no caso um posto de combustíveis, fosse instalado numa área do município em que, de acordo com o Plano Diretor de 1983, não poderia se instalar. Cabe ressaltar que, passados quase 40 anos, a referida área mudou a sua forma de ocupação e as suas características, o que faz questionar se hoje, aquele tipo de empreendimento poderia ocupar aquele espaço.

Em relação à falta de atualização do Plano Diretor, pode se dizer que essa contribuiu decisivamente para que o crescimento urbano do município se desse de forma desordenada, conforme relatado nas entrevistas realizadas para o trabalho, e ainda conforme os dados levantados no processo de revisão do Plano Diretor indicam que existem mais de quatro mil moradias em áreas irregulares.

O fato de o Plano Diretor ser do ano de 1983, além de estar desatualizado, foi feito sem que houvesse a participação popular, pois naquela época não havia previsão nem obrigação legal. Pode-se dizer que foi um plano diretor que foi elaborado sem ouvir os anseios da população.

Quanto ao processo de revisão, pode-se dizer que houve uma participação da população, no entanto essa participação poderia ser maior e mais efetiva se houvesse a disponibilização dos documentos a quem tivesse interesse, denotando, assim, maior transparência da administração pública do Município de Cachoeira do Sul.

Além dos aspectos já citados, a falta de um Plano Diretor atualizado de acordo com o Estatuto da Cidade, impede o município de Cachoeira do Sul tenha acesso a muitos recursos, como a implantação do IPTU progressivo, a outorga onerosa do direito de construir e a alteração de uso, bem como uma política de desenvolvimento preocupada com a função social da propriedade e da proteção ambiental.

Após a conclusão da presente pesquisa, foi elaborada uma proposta para a criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana, por meio da redação de uma minuta de projeto de lei (Apêndice B), a qual poderá ser apresentada a Câmara Municipal de Vereadores. O Conselho que visará a qualificação do planejamento e da gestão das políticas públicas através da participação popular democrática na cidade de Cachoeira do Sul. Além disso, será uma forma de garantir a efetiva participação da Sociedade Civil, respeitando a Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade, o planejamento e a gestão da política urbana, tornando transparentes e participativos os processos de planejamento e gestão da política urbana e criando canais de participação e controle social por parte dos cidadãos e das instâncias representativas dos vários segmentos da sociedade.

‘De caráter consultivo, dentre os objetivos da criação e composição do citado Conselho, estão o de tornar transparentes e participativos os processos de planejamento e gestão da política urbana, criar canais de participação e controle social por parte dos cidadãos e das instancias representativas dos vários segmentos da sociedade, fomentar um processo educativo e da capacitação da população para que esta possa participar dos processos decisórios relativos ao planejamento e gestão urbanos; identificar as prioridades sociais do Município e integrá-las às prioridades do Poder Executivo Municipal e acompanhar e avaliar permanentemente a implementação e a gestão do Plano Diretor e legislação correlata, bem como o cumprimento dos vários programas, projetos e instrumentos a eles relacionados,



propondo a sua atualização; e a gestão democrática. Composto paritariamente por representante dos poderes públicos, entidades empresariais, entidades da sociedade civil, seguindo critérios de representação territorial e setorial, sendo composto em sua totalidade por 17 membros e tem essa composição com o objetivo de combater distorções nos processos decisórios sobre a gestão urbana do município.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Luiz Gustavo Patriani. **Plano Diretor e Gestão Pública**, São Caetano do Sul/SP, 2014,

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 1350**: Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro: ABNT, 1991.

BERNARDY, Regis Juarez. **O Plano Diretor Como Instrumento Essencial Para o Desenvolvimento Urbano de Pequenos Municípios**, Santa Cruz do Sul, 2013

BONAT, Debora. **Metodologia da Pesquisa**, 3ª ed. Curitiba: IESDE, 2009.

BORJA, J., CASTELLS, M. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos: Cebrap, 1996.

BRASIL. **Constituição Federal**, Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Revista Gestão e Políticas Públicas, 2011**.

BRITO, Viviane Gomes de. Gestão das cidades: planejamento urbano sustentável e o papel da municipalidade na gestão dos resíduos sólidos. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 8. Maranhão, 2017.

CACHOEIRA DO SUL, **Lei Orgânica do Município**. Cachoeira do Sul/RS, 1990

\_\_\_\_\_. **Relatório Revisão do Plano Diretor II**, Cachoeira do Sul/RS, 2020

\_\_\_\_\_. **Relatório Revisão do Plano Diretor**, Cachoeira do Sul/RS, 2020

\_\_\_\_\_. **Lei 1059/64**, Cachoeira do Sul/RS, 1964

\_\_\_\_\_. **Lei 1649/74**, Cachoeira do Sul/RS, 1974

\_\_\_\_\_. **Lei 1742/77**, Cachoeira do Su/RS, 1977

\_\_\_\_\_. **Lei 1983/83** (Plano Diretor municipal), Cachoeira do Sul/RS, 1983

\_\_\_\_\_. CAMARA DE VEREADORES. **Site Institucional**. Disponível em: <https://camaracachoeira.rs.gov.br>. Acessado em: 17 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. PREFEITURA MUNICIPAL. **Site Institucional**. Disponível em: <https://www.cachoeiradosul.rs.gov.br>. Acessado em: 18 de julho de 2021

COELHO, Henrique de Queiroz. **Gestão urbana e política habitacional**. Belo Horizonte/MG, 2002, Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2002.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Os instrumentos urbanísticos como instrumentos como Efetivação do PNDH. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro. v.6, n. 50, p. 959-979, nov.-dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v.7, n.17, p. 59-86, janeiro-abril, 2000.

FERNANDES, D. L.; RUIZ, T. C. D.; GÂNDARA, J. M. O Impacto do Planejamento Urbano na Imagem da Cidade. **Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**. 7. Universidade de Caxias do Sul, 2012.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**, São Paulo, 2010, Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY, A S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p.57-63, Mar/Abril, 1995.

GOLDMAN, A. E.; McDONALD, S. S. **The groups depth interview: principles and practice**, New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

GONÇALVES, E. P. **Iniciação à pesquisa científica**. Campinas, SP: Alínea, 2001.

GUERRA, Elaine Linhares de Assis. **Manual de Pesquisa Qualitativa**, Belo Horizonte, 2014.

GUIMARÃES, Natália Arruda. **Os municípios e o Estatuto das Cidades**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias. 2004;

GUMA, Juliana Lamana. **Planejamento e Gestão Urbana em Cidades Pequenas**, Porto Alegre/RS, 2016, Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2017.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2017.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – Censo demográfico**, 2010.

JORNAL DO POVO. Cacheira do Sul, 2021.

LIMA, Maria Eliziane Batista de. **Administração Pública Municipal: Um Estudo Sobre o Nível de Aderência do Modelo de Gestão Inteligentes de Cidades nas Estruturas Organizacionais das Prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza**,

Fortaleza/CE, 2019, Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Estadual do Ceara, Fortaleza/CE, 2019.

LIRA, Penelope Aryade Antoni. **O Princípio da Cidade Sustentável na Urbanização Brasileira: Um Estudo de Caso de Manaus, Manaus/AM, 2012**, Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental), Universidade do Estado do Amazonas, Manaus/AM, 2012.

LOBAO, Isabella Guimaraes. **O Processo de Planejamento Urbano na Vigência do Estatuto da Cidade**, São Paulo/SP, 2007, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo/SP. 2007.

MAIA, Camila Barreto, ARAUJO, Theo Lovizzio. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?** Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo, São Paulo, 2016, Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/2016

MAIA, Claudine Guimaraes Sampaio. **As inovações legais no desenvolvimento das cidades inteligentes**, Um Estudo de Caso.

MARANGONI FILHO, Mario. **Planejamento Estatuto da Cidade e o Espaço Urbano de Mogi Guaçu**, Campinas/SP, 2010, Tese (Doutorado em Ciências Instituto de Geociências), Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP 2010

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

\_\_\_\_\_. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução a Administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Maleiros, 2008.

MINAYO, M.C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MUNIZ, Maria Aguida Pontes Caminha. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza/CE, Natal/RN, 2006**, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Natal/RN, 2006.

NAZARETH, Paula Alexandra. **Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro 2017

OLIVEIRA FILHO, J. T.; VASCONCELLOS, C. P. ; RECCHI, A. F. **O Processo de Revisão dos Planos Diretores Municipais e a Participação Popular: Estudo dos Processos de Revisão dos Planos Diretores dos Municípios de Passo Fundo e**

Santa Maria/RS. In: PAGANI, Elaine Adelina. (Org.). **Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços, retrocessos e desafios**. 4. ed. Porto Alegre: OAB/RS, 2018, v. 4, p. 308-340.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: análise do processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre**. (Dissertação) Propur-Ufrgs. Repositório. 2009.

OTT, Carla. **Gestão pública e políticas urbanas para cidades sustentáveis**, Florianópolis/SC, 2004, Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2004.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**, Porto Alegre/RS, 2008, Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/2008.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.

SA, Ana Isabel de. **Urbanismo entre pares cidades e a tecnopolítica**. Belo Horizonte/MG, 2015, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2015.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. (Tese) Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTIN, Janaina Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**, São Paulo, 2008, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, R. M. M. **Plano Diretor Municipal: A governança no processo de revisão do Plano Diretor de Recife**, Recife/PE, 2009, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) Universidade Federal de Pernambuco/PE, Recife/PE.

SOUZA, Marcelo. Os conceitos de planejamento urbano e gestão urbana (Parte I). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p.45-59

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo/SP, Saraiva 2012.

TOMAS, Livia Rodrigues. **Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade**: um estudo de caso, Uberlândia MG, 2005, Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Site Institucional**. <https://www1.tjrs.jus.br>. Acessado em: 17 de fevereiro de 2020.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. ARANTES, Otilia; VAINER.

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE A**

Roteiro para entrevistas



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM  
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

**ROTEIRO PARA ENTREVISTAS**

- 1- Nome:
- 2- Formação:
- 3- Profissão/cargo :
- 4- A falta de atualização do atual Plano Diretor de Cachoeira do Sul, prejudica o desenvolvimento do município?
- 5- O fato do Plano Diretor do município de Cachoeira do Sul ser datado do ano de 1983 contribuiu para que o crescimento urbano do município nos últimos 20 anos se desse de forma desordenada?
- 6- Tendo o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul, iniciado efetivamente no ano de 2020, até que ponto a pandemia de Covid 19 foi prejudicial ao andamento deste?
- 7- Se considera, pelo fato de se estar vivendo uma pandemia, a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira foi efetiva?
- 8- De que forma se deu a participação da população no processo de Revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul?
- 9- Quais as principais reivindicações da população nas audiências públicas feitas sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul?
- 10- Tem conhecimento se foram feitas audiências públicas sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul?
- 11- Se a resposta anterior foi afirmativa, participou de alguma audiência pública sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Cachoeira do Sul

## **APÊNDICE B**

Proposta de criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana

**[Minuta] PROJETO DE LEI N.º****LEI DE CRIAÇÃO CONSELHO MUNICIPAL DA GESTÃO URBANA**

“Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal da Gestão Urbana de Cachoeira do Sul e dá outras providências.”

**DO SISTEMA MUNICIPAL DA GESTÃO URBANA****SEÇÃO I****DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E ÂMBITOS DE AÇÃO**

**Art. 1º.** Visando a qualificação do planejamento e da gestão das políticas públicas através da participação popular democrática na cidade de Cachoeira do Sul, fica instituído o sistema municipal de participação e controle social no planejamento e na gestão da política urbana, denominado oficialmente de Conselho Municipal da Gestão Urbana, tendo, como âmbitos de ação:

- I - o Poder Executivo Municipal;
- II - a Participação e Controle Social.

**SEÇÃO II****DOS OBJETIVOS DO CONSELHO MUNICIPAL DA GESTÃO URBANA**

**Art. 2º.** Para garantir a efetiva participação da Sociedade Civil, respeitando a Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade, o planejamento e a gestão da política urbana terão como objetivos:

- I - tornar transparentes e participativos os processos de planejamento e gestão da política urbana;
- II - criar canais de participação e controle social por parte dos cidadãos e das instâncias representativas dos vários segmentos da sociedade;
- III - fomentar um processo educativo e de capacitação da população para que esta possa participar dos processos decisórios relativos ao planejamento e gestão urbanos;
- IV - identificar as prioridades sociais do Município e integrá-las às prioridades do Poder Executivo Municipal;
- V - acompanhar e avaliar permanentemente a implementação e a gestão do Plano Diretor Democrático de Cachoeira do Sul e legislação correlata, bem como o cumprimento dos vários programas, projetos e instrumentos a eles relacionados, propondo a sua atualização;
- VI - evitar a descontinuidade do processo de planejamento e gestão urbanos e a descaracterização das diretrizes urbanísticas do Município através da gestão democrática.

**DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**

**Art. 3º.** O Poder Executivo Municipal, como âmbito de atuação do Sistema de Planejamento e Gestão da Política Urbana:

- I - promoverá a articulação entre Poder Executivo Municipal, Sociedade Civil, entidades e demais órgãos governamentais das esferas estadual e federal que tenham relação com a política urbana;
- II - implantará e gerenciará o Sistema Integrado de Dados Municipais, na forma prevista nas disposições finais e transitórias da presente Lei, proporcionando acesso amplo a documentos e Informações a todos os interessados, indistintamente;

III - adequará a gestão orçamentária às diretrizes da política urbana, estabelecidas no Plano Diretor Democrático;

IV - terá suas políticas, estratégias, programas, projetos e ações coordenadas em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Democrático;

V - executará políticas e ações articuladas com os demais órgãos municipais e com outros organismos governamentais e não-governamentais.

VI - promoverá a realização de audiências públicas, na forma da Lei;

VII - submeterá à apreciação do Conselho Municipal da Gestão Urbana as ações necessárias à implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor Democrático.

### **DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

**Art. 4º.** É assegurada a participação da população em todas as fases do processo e planejamento e gestão da política urbana do Município, mediante as seguintes instâncias de participação:

I - Conselho Municipal da Gestão Urbana

II - Audiência Pública.

§ 1º - A participação da população referida no *caput* do presente artigo abrangerá:

I - a elaboração e aprovação do Regimento do processo de revisão do Plano Diretor Democrático de Cachoeira do Sul;

§ 2º - A participação da população em todas as fases do processo de planejamento e gestão da política urbana do Município deverá basear-se na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com antecedência.

§ 3º - O Executivo apresentará anualmente à Câmara Municipal de Cachoeira do Sul e ao Conselho Municipal da Gestão Urbana, o relatório de gestão da política urbana e plano de ação para o próximo período, devendo estar de acordo com o PPA e ser publicado no Diário Oficial e divulgado em jornal de circulação, incluindo-se outros meios complementares.

### **SEÇÃO III**

#### **DO CONSELHO MUNICIPAL DA GESTÃO URBANA**

##### **SUBSEÇÃO I**

##### **DA DEFINIÇÃO, DOS OBJETIVOS E DOS PRINCÍPIOS DO CONSELHO.**

**Art. 5º.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana é um órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa, consultiva e propositiva.

**Parágrafo Único.** No intuito de conferir-lhe operacionalidade, o Conselho Municipal da Gestão Urbana integrará a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Cachoeira do Sul, sendo-lhe assegurado autonomia política.

**Art. 6º.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana tem por competências específicas:

I - promover a sustentabilidade urbano municipal;

II - garantir a efetiva participação da Sociedade Civil em todas as fases do processo de planejamento e gestão territorial e urbana;

III - integrar políticas e ações responsáveis pela intervenção urbana;

IV - acompanhar, avaliar e garantir a continuidade no tempo das políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano do Município;

V - acompanhar e avaliar a implementação da legislação orçamentária municipal de acordo com as diretrizes, prioridades, planos, estratégias, programas e projetos expressos no Plano Diretor Democrático;

VI - acompanhar, avaliar e aprovar a elaboração, correção e atualização da Planta de Valores Genéricos (PVG).

**Art. 7º.** Constituem os princípios norteadores do Conselho Municipal da Gestão Urbana e de suas ações:

- I - Participação Popular;
- II - Igualdade e Justiça Social;
- III - Função Social da Cidade;
- IV - Função Social da Propriedade;
- V - Desenvolvimento Sustentável.

#### **SUBSEÇÃO II**

##### **DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**Art. 8º.** Estará assegurada a participação popular quando, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, estiver consolidada a ampla e irrestrita participação da população, de maneira que os diversos setores da sociedade tenham igual oportunidade de expressar suas opiniões e de participar dos processos decisórios.

**Parágrafo Único.** Visando contribuir com a busca pela efetivação do disposto no *caput* do presente artigo, o Conselho Municipal da Gestão Urbana:

- I - no limite de suas atribuições, auxiliará o Poder Executivo nos atos voltados ao pleno funcionamento do Sistema Municipal de Gestão Urbana referido na presente Lei, sempre orientada pelo objetivo de assegurar a ampla e irrestrita participação popular;
- II - acompanhar e avaliar os atos do Poder Público voltados às garantias de acesso à informação, promoverá a realização de audiências públicas, na forma prevista nesta Lei.

#### **SUBSEÇÃO III**

##### **DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E JUSTIÇA SOCIAL**

**Art. 9º.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana contribuirá com a promoção da igualdade e justiça social em seu território quando:

- I - atuar orientado pela busca da redução da segregação sócio-espacial;
- II - apoiar o Poder Público nas ações voltadas à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana;
- III - promover e auxiliar o Poder Público na promoção de igualdade de acesso pela população, aos equipamentos e serviços públicos;
- IV - orientar Poder Público e população na busca pela justa distribuição dos equipamentos e serviços públicos pelo território;

#### **SUBSEÇÃO IV**

##### **DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE**

**Art. 10.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana contribuirá com o Poder Público na efetivação da função social da cidade quando desempenhar o controle social, visando garantir e promover a justiça social, e a melhoria da qualidade de vida, no Município, em especial:

- I - o acesso à terra urbana e à moradia;
- II - o saneamento;
- III - a cultura e ao lazer
- IV - a segurança;
- V - a educação;
- VI - a saúde;

#### **SUBSEÇÃO V**

##### **DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

**Art. 11.** A propriedade urbana deverá exercer plenamente a função social que lhe impõe o parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal, combinado com o disposto nos termos do parágrafo único do art. 1.º do Estatuto da Cidade.

**Parágrafo Único.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana contribuirá com o cumprimento da função social da propriedade urbana quando acompanhar e avaliar o atendimento, pelo proprietário, dos seguintes requisitos:

- I - cumprimento das disposições expressas no Plano Diretor Democrático que conduzam à observância da função social de sua propriedade;
- II - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;
- III - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural, bem como do equilíbrio ecológico;
- IV - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhança.

#### **SUBSEÇÃO VI DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE**

**Art. 12.** Para os efeitos desta Lei, a sustentabilidade consiste no desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, de forma a assegurar qualidade de vida para os presentes e futuras gerações.

**Parágrafo Único.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana contribuirá para a promoção da sustentabilidade no Município quando desempenhar o controle social, visando garantir de forma efetiva e irrevogável, para as presentes e futuras gerações, o direito:

- I - à moradia;
- II - ao meio ambiente;
- III - à infraestrutura urbana;
- IV - ao transporte;
- V - aos serviços públicos;

#### **SUBSEÇÃO VII DAS COMPETÊNCIAS**

**Art. 13.** Compete ao Conselho:

- I - defender e garantir a efetiva participação da Sociedade Civil, em observância ao Estatuto da Cidade, bem como a continuidade de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano do Município;
- II - estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, de forma articulada com as demais políticas de desenvolvimento urbano, sejam estas de nível nacional, estadual e/ou regional;
- III - acompanhar e avaliar a execução das políticas de desenvolvimento municipal referidas no inciso anterior, deliberando e emitindo orientações, com vistas ao cumprimento do Estatuto da Cidade;
- IV - propor a edição de normas gerais que regulem matéria territorial e urbana;
- V - opinar sobre os projetos de lei de matéria urbanística a serem encaminhados ao Legislativo bem como quanto a sua sanção;
- VI - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros, na forma da presente Lei.

#### **SUBSEÇÃO VIII DA ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO**

**Art. 14.** O Conselho Municipal da Gestão Urbana se organiza seguindo critérios de representação territorial e setorial, sendo composto em sua totalidade por 17 (dezessete) membros.

**§ 1º** - A composição do Conselho:

- I - 3 (três) membros do Poder Executivo Municipal, assim distribuído:
  - a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras;

- b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Planejamento;
- II - 3 (três) representantes dos movimentos sociais e populares;
- III - 2 (dois) representantes de entidades empresariais e/ou comerciais;
- IV - 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores indicados dentre os sindicatos relacionados com a produção do espaço urbano e com atuação no município;
- V - 2 (dois) representantes de Instituições de Ensino Superior com atuação no município;
- VI - 2 (dois) representante indicado pelas Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, relacionados com a produção do espaço urbano, e com atuação no município;
- VII - 1 (um) representante das organizações representativas das pessoas com deficiência;
- VIII - 02 (dois) representantes do Poder Legislativo;

#### **SUBSEÇÃO IX**

#### **DA ELEIÇÃO E DO MANDATO DOS CONSELHEIROS**

**Art. 15.** A eleição dos membros do Conselho se dará:

I - para o caso dos representantes setoriais citados no artigo 14, através de indicação no âmbito de seu respectivo setor.

**Parágrafo Único.** As eleições reguladas no presente artigo e seus incisos será comprovada por Ata de Eleição.

**Art. 16.** O mandato dos conselheiros, indistintamente, será de dois anos, sendo permitida uma reeleição sucessiva.

**Parágrafo Único.** O início e término do mandato dos Conselheiros não poderão coincidir com o início e término do mandato do Prefeito.

#### **CAPÍTULO V**

#### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

**Art. 17** Ficam estabelecidos os seguintes prazos, cuja contagem será iniciada imediatamente após a entrada em vigor da presente Lei:

I - 60 (sessenta) dias para a instalação do Conselho Municipal da Gestão Urbana, na forma desta norma;

**Art. 18** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 19** Revogam-se as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Cachoeira do Sul

Prefeito Municipal

## **ANEXOS**



## **ANEXO A**

Sentença Ação Civil Publica



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



COMARCA DE CACHOEIRA DO SUL

1ª VARA CÍVEL

Rua Silvío Scopel, 1200

**Processo nº:** 006/1.16.0000796-4 (CNJ:0002284-45.2016.8.21.0006)  
**Natureza:** Ação Civil Pública  
**Autor:** Ministério Público  
**Réu:** Município de Cachoeira do Sul  
**Juiz Prolator:** Juiz de Direito - Dr. Afonso Carlos Bierhals  
**Data:** 14/06/2018

Vistos, etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face do MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, ambos já qualificados nos autos.

Contou ter instaurado em 28.10.2009 o Inquérito Civil nº 00728.00042/2009, visando a adequação do Plano Diretor de Cachoeira do Sul à Lei nº 10.257/2001. Referiu que o Município, em 11.06.2010, negou-se a firmar Termo de Ajustamento de Conduta, alegando que não dispunha de condições para cumprir uma das cláusulas, diante da necessidade de contratação de empresa para georreferenciamento. Transcorrido um ano, relatou ter contatado novamente o Município, ocasião em que foi informado sobre a iminência de licitação para contratar empresa responsável pela revisão do Plano Diretor, em razão do que buscou novamente a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta. Contudo, o Município negou-se a firmá-lo. Em audiência realizada no ano de 2013, disse ter sido informada sobre a existência de portaria nomeando servidores para a revisão do plano, pendente de publicação. Após, disse ter recebido parecer de arquiteto urbanista informando a inconstitucionalidade de projeto de lei, onde era instituída Zona de Interesse Social, em razão da ausência de prévio estudo técnico, reclamação que aduziu ter enviado ao Procurador-Geral de Justiça. Referiu ter provocado o Município a apresentar edital de licitação para contratação de equipe técnica visando a revisão do plano diretor, solicitação que não foi atendida. Posteriormente, disse ter recebido a informação sobre



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



a aprovação de projeto de lei alterando o plano de forma emergencial. Contudo, transcorrido um ano, disse que não havia previsão de implementação do plano, pelo que se fez necessário o ingresso com ação judicial. Discorreu sobre a importância do Plano Diretor, salientando a responsabilidade do Município em adequá-lo. Destacou que o plano não atende a normas federais, já que anterior ao advento do Estatuto da Cidade, sendo imprescindível a regularização. Asseverou que o Réu não pode alegar dificuldades financeiras para retardar a revisão do plano. Falou sobre sua legitimidade para o ingresso da medida. Requereu a procedência, a fim de que o Plano Diretor fosse adequado à Lei nº 10.257/01 e à NBR12267/1992.

Dispensada a designação de audiência de conciliação (fls. 08).

Citado, o Município apresentou defesa (fls. 12/25). Negou que tenha ocorrido omissão de sua parte, vez que agiu de modo a colocar em prática o novo Plano Diretor. Falou sobre as dificuldades financeiras que vem enfrentando, pelo que não dispõe de condições para a elaboração de novo plano diretor. Discorreu sobre a independência entre os Poderes, asseverando que a destinação de seus recursos não pode ser pautada por pedidos constantes em Ações Cíveis Públicas. Referiu que a NBR 12.267/1992 foi cancelada em 28.10.2013, o que torna ilegal a pretensão do Ministério Público. Salientou que o Município, por ter plano diretor aprovado quando da entrada em vigor da Lei nº 10.257/01, não está vinculado ao prazo previsto no artigo 50 da indigitada norma. Reconheceu que o plano necessita de alterações, mas disse que não há data para que sejam feitas. Arguiu que deveria ser incluída a Câmara dos Vereadores no polo passivo, visto que a norma possui iniciativa concorrente entre Legislativo e Executivo. Requereu a improcedência. Juntou documentos (fls. 26/48).

Réplica (fls. 49/52).

Instados sobre as provas a serem produzidas (fls. 53), o Réu manifestou seu desinteresse (fls. 56), ao passo que o Ministério Público, além de afirmar não ter interesse na produção de provas, juntou documentos (fls. 57/67).

Intimado sobre a documentação (fls. 68), o Município respondeu às fls. 73/77.

Às fls. 69/72 o Ministério Público aportou documentos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Sobre a documentação apresentada pelo Município, o Ministério Público manifestou-se às fls. 79.

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório.

PASSO A DECIDIR.

Possível o julgamento antecipado do feito, nos termos do art. 355, inc. I, do CPC, tendo em vista o desinteresse das partes na produção de novas provas.

Cuida-se de ação civil pública, por meio da qual o Ministério Público busca a condenação do Município a obrigação de fazer, consistente na adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Pois bem.

O ente municipal, quando de sua defesa, arguiu que deveria ser incluída no polo passivo a Câmara dos Vereadores, pois a responsabilidade pela obrigação em questão não pertence apenas ao Chefe do Executivo, mas também ao Poder Legislativo.

Contudo, tenho por inviável a medida.

Deve ser considerado que a Câmara dos Vereadores não possui personalidade jurídica própria. Em verdade, representa o Município e é por ele que deve ser representada em Juízo, salvo na defesa de prerrogativas próprias, quando possível a aplicação da chamada “Teoria da Personificação do Órgão” e que se permite que litigue em nome próprio.

No entanto, não é disso que está a tratar, mas sim de uma obrigação que pertence ao Município, ainda que exija discussão pela Câmara dos Vereadores, palco da participação popular.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Competência concorrente não se confunde com obrigação conjunta. Aquela estabelece que qualquer um dos competentes poderá agir, ao passo que esta exige comunhão de esforços. Porém, a norma em questão se trata de competência concorrente, o que somente corrobora o direcionamento do pedido exclusivamente ao Município.

Logo, não há razão para a inclusão da Câmara de Vereadores, motivo pelo qual a pretensão vai rejeitada.

Adentrando a questão central, observo que o Ministério Público pretende a condenação do Município a obrigação de fazer consistente na atualização do Plano Diretor, pois em desacordo com o Estatuto da Cidade e demais disposições aplicáveis à matéria.

Grande parte da fundamentação do Réu se concentra na insuficiência de recursos para a medida, discorrendo sobre as dificuldades financeiras que se encontra enfrentando. No entanto, o fato não é razão suficiente para que se deixe de cumprir com obrigação constitucional.

Estabelece o artigo 182 da Constituição Federal:

*"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."*

Portanto, o que se tem é que o Plano Diretor, muito mais do que instrumento de organização do solo urbano, constitui garantia fundamental dos habitantes do município, os quais têm o direito de conviver em local planejado e de acordo com as políticas públicas inerentes a todas as esferas da Federação.

Seguindo essa linha de raciocínio, tenho que não há como o Município se esquivar dessa obrigação com base em dificuldades financeiras, vez que a escassez de recursos é uma realidade que praticamente todas as Prefeituras enfrentam e, nem por isso, podem deixar de atender o que é de direito de todos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



E, destaco, realizar a presente determinação por via judicial de modo algum fere a separação dos Poderes, estando pacífico junto aos Tribunais Superiores que, diante da omissão do ente público, possível que a determinação de ação venha do Poder Judiciário.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. FUNDAMENTO SUFICIENTE À MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADO NA PETIÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Inadmissível o recurso extraordinário se os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas n°s 282 e 356/STF. 2. Não foi impugnado, na petição de recurso extraordinário, fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. Incidência da Súmula n° 283/STF. 3. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2° da Constituição Federal. 4. O recurso extraordinário não se presta para o reexame do conjunto fático probatório da causa. Incidência da Súmula n° 279/STF. 5. Agravo regimental não provido. 6. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, pois não houve fixação prévia de honorários advocatícios na causa. (ARE 893652 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Turma, julgado em 16/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO  
DJe-056 DIVULG 22-03-2017 PUBLIC 23-03-2017)

Diante de todas essas considerações, tenho que não há óbice para que seja acolhido o que pretende o Ministério Público, principalmente porque o Município, diante do que alega, não nega que não tenha confeccionado novo Plano Diretor, aduzindo apenas que não está obrigado a fazê-lo.

Entrementes, ainda que não se submeta à literalidade do prazo previsto no artigo 50 do Estatuto da Cidade, evidente que o Município deve promover a atualização o quanto antes, vez que se encontra à margem da lei. Inclusive, o que refere em sua defesa não está de acordo com o interesse público que deve buscar, pois se limita a aduzir que não há prazo para a realização das mudanças. Todavia, a lei sempre é norte em se tratando da Administração Pública, pelo que, uma vez determinada alteração, deve se adaptar o quanto antes.

Doutro giro, observo que a revogação da norma técnica 12.267/92 em nada elide a pretensão, pois que baseada nos critérios mínimos trazidos pelo Estatuto da Cidade, especialmente em seus artigos 42 a 42-B. Assim, pouco importa a revogação de norma técnica, vez que provavelmente outros regulamentos virão em seu lugar, mas sempre deverá ser observado o que determina a legislação de base.

Apenas não será possível determinar a realização das sugestões trazidas no parecer constante às fls. 08/10 do Inquérito Civil, já que o Ministério Público não comprovou que as exigências ali contidas tenham sido trazidas de forma idêntica em outra norma.

As alterações que são buscadas encontram-se discriminadas no parecer de fls. 08/10 do Inquérito Civil, informação que transcrevo abaixo:

Modificação necessária
Áreas de utilização compulsória
Direito de preempção
Outorga onerosa



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Operações consorciadas
Transferência do direito de construir
Englobar todo território do Município
Sistema de acompanhamento

Em relação às modificações eletivas, julgo que não há como compelir o Município a fazê-las, já que se encontram dentro da esfera de discricionariedade do administrador público.

Portanto, considerando que o Município não demonstrou que tenha realizado tais alterações no Plano Diretor, sendo que nenhum dos argumentos trazidos teve o condão de infirmar sua importância para os habitantes do Município, entendo que a acolhida do pedido em relação às exigências obrigatórias se impõe.

O Tribunal de Justiça Gaúcho pronunciou-se em casos semelhantes, também reconhecendo a necessidade de adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI DESTINADO A ADEQUAR O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO À LEI N. 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). 1. In casu, o que se pretende é adequar o Plano Diretor do Município de Osório/RS à Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Ou seja, a demanda não pretende controle concentrado de constitucionalidade de qualquer ato normativo, mas sim, suprir omissão de lei infraconstitucional municipal em face de lei infraconstitucional federal. Trata-se de conflito de duas normas infraconstitucionais e a ação busca solução para esta ilegalidade. A pretensão não diz respeito a conflito de norma infraconstitucional com as Constituições Federal ou Estadual, quanto então seria o caso do manejo de ação direta de constitucionalidade. Preliminar de inadequação da via eleita





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



afastada. 2. O pedido veiculado na inicial diz com a elaboração de projeto de lei que altere o Plano Diretor do Município para atender a previsões do Estatuto da Cidade, inexistindo óbices à pretensão. Preliminar da impossibilidade jurídica do pedido afastada. 3. Não obstante a desconstituição da sentença, com seus consectários legais, tratando-se de matéria eminentemente de direito, o feito se encontra em condições de imediato julgamento, nos termos do parágrafo 1º do artigo 515 do Código de Processo Civil, que se aplica à espécie. 4. A delimitação das áreas nas quais poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios deve estar obrigatoriamente prevista no Plano Diretor. A discricionariedade consiste tão-somente na avaliação da necessidade, ou não, de aplicação dos referidos institutos, e não de sua previsão. Assim, pertinente a elaboração de projeto de lei que altere o Plano Diretor do Município para atender a previsões contidas nos arts. 5º e 42, I, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). APELAÇÃO CÍVEL PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70054795836, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 10/07/2013)

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DESTINADO A IMPLANTAR O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DETERMINADA. O Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, competindo ao Município de Cidreira a obrigação de fazer, consistente na elaboração do projeto do Plano Diretor, com encaminhamento ao Poder Legislativo, conforme as determinações contidas no Estatuto da Cidade, considerando-se ainda, que o Município integra a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 12.100/2004, conforme a Lei Municipal nº 1283/2005, sendo obrigatória a instituição do Plano Diretor do Município.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Inteligência dos artigos 30, I e VIII e art. 182, §§ 1º e 2º, da CF e dos artigos 4º, 39, 40, 41 e 50, todos da Lei 10.257/2001. Sentença confirmada em reexame necessário. (Apelação Cível Nº 70050490002, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 24/08/2012)

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, CONDENANDO o Réu a PROCEDER a atualização do Plano Diretor do Município, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), adequando-o ao Estatuto da Cidade, observando-se obrigatoriamente os seguintes pontos, compreendidos entre os artigos 5 a 42 da Lei 10.257/01:

- Áreas de utilização compulsória
- Direito de preempção
- Outorga onerosa
- Operações consorciadas
- Transferência do direito de construir
- Englobar todo território do Município
- Sistema de acompanhamento

Incabível a condenação do pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público, com base no que determina o artigo 128, § 5º, inciso II, alínea a, da Constituição Federal.

Condeno o Município ao pagamento de 70% das custas processuais, considerando a orientação inserta no Ofício Circular nº 60/2015.

Publique-se.  
Registre-se.  
Intimem-se.

Transitada em julgado, nada sendo requerido, archive-se com baixa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO



Cachoeira do Sul, 14 de junho de 2018.

Afonço Carlos Bierhals,  
Juiz de Direito

## **ANEXO B**

Convite audiência pública




# AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR

SERÁ REALIZADO UM SEMINÁRIO DURANTE O EVENTO.

**QUANDO?**

## 10 DE JULHO

A PARTIR DAS 13:30hrs

**ONDE?**

**CAMPUS DA ULBRA**  
RUA MARTINHO LUTERO, 301

 Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento  
 Rua Quinze de Novembro, 304, CEP 96008-790  
 (51) 3724 6034.  
 planodiretorcs@gmail.com  
 <https://planodiretorcs.wixsite.com/realizacao/home/>  
 @planodiretor\_cs

REALIZAÇÃO



**PLANO DIRETOR**



RESPONSABILIDADE



## **ANEXO C**

E-mail Secretaria Municipal de Planejamento

3/09/2021 14:19

Yahoo Mail - solicitação de atas.

**solicitação de atas.**

---

De: Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento (planejamentocachoeiradosul@gmail.com)

Para: vitordona@yahoo.com.br

Data: sexta-feira, 24 de setembro de 2021 10:40 BRT

---

Bom dia.

Como relatado via contato telefônico, sobre a solicitação da Ata da Audiência Pública. A empresa GO, responsável pela preparação e realização de audiência pública, irá entregar todo o material, referente às Audiências Públicas, atas, fichas de presença e o mais que consta em contrato, quando o mesmo estiver em sua fase final.

—

Atenciosamente,

Seila Silva

***Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul***

Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento

(51) 3724-6034