

# **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti; Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-598-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

## **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrida no período de 22 a 26 de junho de 2026, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 26 de junho de 2026, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas.

O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Emerson Affonso da Costa Moura (UFRJ e UFRRJ), José Sérgio Saraiva (Faculdade de Direito de Franca) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que, temos certeza, os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Gabriela Zenobini Marchant, Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho e Ciro Di Benatti Galvão, que apresentaram o trabalho intitulado “GESTÃO DE RISCOS CLIMÁTICOS NOS PLANOS DIRETORES: UM

(material) de gênero. Trouxeram como sugestão, a necessidade de haver uma articulação entre direito à moradia, políticas urbanas e igualdade de gênero como mecanismo de promoção da justiça social para a efetivação do constitucionalismo social brasileiro. Seguindo uma linha de raciocínio análogo, a pesquisa intitulada “**RACISMO AMBIENTAL E NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: RISCO, TÉCNICA E REMOÇÃO SELETIVA EM TERRITÓRIOS URBANOS VULNERABILIZADOS**” os coautoria de Thais Janaina Wenczenovicz e João Vitor Oliveira Celestino, analisaram a relação entre racismo ambiental e negação do direito à cidade no contexto urbano brasileiro que culminou na proposta de que, para que haja a efetivação constitucional do direito à cidade, é necessário a existência de políticas públicas orientadas pela permanência, pela reparação territorial, pela participação efetiva e pelo controle dos impactos discriminatórios em territórios vulnerabilizados. Já os autores Pedro Vitor de Melo Cavalcanti e Odisséia Aparecida Paludo Fontana, na pesquisa “**A AGONIA DO CENTRO: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO AO ESVAZIAMENTO POPULACIONAL E A DEGRADAÇÃO FÍSICA DOS CENTROS DAS CIDADES**” analisaram o papel das políticas públicas frente ao esvaziamento populacional e à degradação física de áreas urbanas centrais, em contraste com a lógica especulativa do mercado imobiliário e, como conclusão da pesquisa destacaram a necessidade de que o Poder Público implemente instrumentos sancionatórios, como o PEUC, de modo a garantir a prevalência da função social da propriedade sobre a lógica da mercadoria. Seguindo linha de raciocínio análogo, os autores Niângela Costa de Oliveira, Émilien Vilas Boas Reis e Penha Maria Gomes de Araújo, na pesquisa “**A IMPORTÂNCIA DA ARBORIZAÇÃO URBANA NA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA EM GRANDES CENTROS URBANOS: EVIDÊNCIAS TÉCNICAS, IMPACTOS EM SAÚDE, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A PERSPECTIVA DA ALTERIDADE**”, destacam que as áreas arborizadas contribuem para a diminuição de doenças respiratórias e cardiovasculares, além de favorecerem a saúde mental, ao reduzir níveis de estresse e ampliar a sensação de pertencimento e, por isto, a arborização urbana deve ser compreendida como política pública de saúde, sustentabilidade e cidadania, capaz de promover justiça socioambiental e consolidar cidades mais inclusivas, resilientes e humanas. No mesmo sentido, a pesquisa “A

Guilherme Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, debruçaram-se sobre as novidades trazidas pela lei nº 13.777/2018 que trata da possibilidade de aquisição de multipropriedade por fragmentação temporal, fundamentando a pesquisa no fato de que a aquisição desta espécie de propriedade, por fração temporal, apresenta características típicas dos direitos reais, como publicidade registral, oponibilidade erga omnes, autonomia patrimonial, transmissibilidade e tutela possessória. Já os autores Emerson Affonso da Costa Moura e Mauricio Jorge Pereira da Mota na pesquisa intitulada “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA CONTRA REMOÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS: A POLÍTICA PÚBLICA FORMADA PELA DECISÃO ESTRUTURAL DA ADPF 828”, discutiram sobre a tutela do direito humano-fundamental à moradia digna, na decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, de forma a determinar o papel da decisão estrutural na formação de políticas públicas de proteção contra remoções estatais. Seguindo linha de raciocínio análogo, o trabalho “A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SABARÁ-MG: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO” de autoria de Beatriz Souza Costa, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark, analisou a proteção do meio ambiente cultural do município de Sabará/MG à luz do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios do desenvolvimento sustentável, destacando que a preservação do patrimônio cultural pode ser compatibilizada com o desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas integradas, gestão territorial responsável, participação social e incentivo ao turismo cultural sustentável. As autoras Edvania Barbosa Oliveira Rage e Luziane De Figueiredo Simão Leal, na pesquisa intitulada “A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E DAS CONCESSIONÁRIAS PELA POLUIÇÃO VISUAL DA FIAÇÃO AÉREA NA CIDADE DE MANAUS NO ESTADO DO AMAZONAS” trouxeram profundas reflexões sobre a poluição visual causada pelo excesso e desordem da fiação aérea na cidade de Manaus/AM, problematizando a responsabilidade do poder público e das concessionárias diante da permanência de estruturas obsoletas em um contexto de avanço tecnológico e expansão da conectividade urbana. Já

Costa Eccard e Jordana Aparecida Teza, analisou a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, articulando-a aos pressupostos do constitucionalismo de Luigi Ferrajoli para problematizar a política de tarifa zero no transporte coletivo brasileiro. As autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie na obra “DIREITO HUMANO À MORADIA, NEOLIBERALISMO E MUDANÇA CLIMÁTICA: UM RETRATO DA VULNERABILIDADE NO BRASIL”, examinaram o direito humano à moradia em um cenário marcado pela ascensão do neoliberalismo e intensificação dos efeitos da mudança climática; sinalizando a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos crescentes riscos ambientais. A pesquisa “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E LIMITES INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM GOVERNADOR VALADARES”, de autoria de Jamir Calili Ribeiro e Diana Fidelis Alves de Souza, analisou os instrumentos de financiamento da política pública urbana, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a partir do estudo de caso do Município de Governador Valadares/MG. Já Felipe Fukuyama Bernini, Luiz Francisco Borges e Taís Nader Marta, na pesquisa “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO” analisaram a desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro. Evidenciando o procedimento da desapropriação-sanção aplicada aos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, bem como os mecanismos prévios de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Seguindo linha de raciocínio análoga, a pesquisa intitulada “JUSTIÇA URBANA E ALUGUEL DE CURTA DURAÇÃO: O EFEITO PREVENTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO FINANCIAMENTO SOCIAL” de autoria de Isabela Franciane Bassani Mangolin e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisou a questão de que a especulação imobiliária atua como ferramenta de expansão do patrimônio em detrimento da função social da propriedade; evidenciando que a conversão da moradia social em ativo de rentabilidade financeira, degrada o meio ambiente urbano e gera injustiça ambiental. Já José Claudio Junqueira Ribeiro, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark na

CULTURAL: DIREITO À CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS”, analisou o “grafite” como manifestação artística e cultural dotada de relevância jurídica, investigando sua relação com o patrimônio cultural, o direito à cidade e a democratização dos espaços urbanos contemporâneos. Já a pesquisa “O ORDENAMENTO TERRITORIAL DE DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRA” de autoria de Mariana Maysa Galindo Souto e Reginaldo Pereira, analisou o fato de que a demanda por cidades sustentáveis, inovadoras e inclusivas, tem refletido nos destinos turísticos tradicionais, impulsionando a sua transformação em territórios inteligentes dotados de infraestrutura tecnológica, modelos de governança participativa e políticas públicas marcadas pela eficiência, intersetorialidade e complementariedade. De forma aproximativa, a pesquisa “PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, MOBILIDADE SELETIVA E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL” de autoria de Antônio Carlos Fernandes Coelho Júnior e Renato Duro Dias, fizeram uma análise crítica das relações entre a reestruturação urbana orientada pela racionalidade neoliberal, a produção de desigualdades de mobilidade e os limites à efetivação do direito à cidade; destacando que a mobilidade opera simultaneamente como expressão e mecanismo de reprodução das desigualdades, limitando o exercício do direito à cidade. Por fim os autores Rodrigo Plack Ferreira, Thamires Ribas Lopes Smith e Flavia Oliveira da Silva, na pesquisa intitulada “PROTEÇÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO: INCONSTITUCIONALIDADES DO AUTOLICENCIAMENTO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SUCESSÓRIO” realizaram uma robusta análise sobre a nova lei geral de Licenciamento Ambiental, no âmbito do auto licenciamento, destacando que esta legislação enfraquece os direitos transindividuais, e, portanto, uma decisão judicial contra majoritária deve ser tomada para preservar uma sociedade ecologicamente equilibrada para as gerações presentes e futuras.

Os trabalhos, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável, permitindo-se um olhar mais atento para as

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA)



**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E LIMITES  
INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO  
ESTATUTO DA CIDADE EM GOVERNADOR VALADARES**

**URBAN PUBLIC POLICY FINANCING AND INSTITUTIONAL LIMITS: A  
CRITICAL ANALYSIS OF THE CITY STATUTE INSTRUMENTS IN  
GOVERNADOR VALADARES (BRAZIL)**

**Jamir Calili Ribeiro <sup>1</sup>**  
**Diana Fidelis Alves de Souza <sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo analisa os instrumentos de financiamento da política pública urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a partir do estudo de caso do Município de Governador Valadares, Minas Gerais. A pesquisa parte da hipótese de que a dissociação entre planejamento urbano e política fiscal constitui um dos principais entraves estruturais ao desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, particularmente em municípios de médio porte. Metodologicamente, adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-institucional, baseada em análise documental da legislação urbanística e tributária, dados orçamentários e informações públicas sobre planejamento urbano. Os resultados demonstram que, embora Governador Valadares possua arcabouço normativo formal para aplicação dos instrumentos de financiamento urbano, a operacionalização efetiva é limitada por fatores institucionais, administrativos e fiscais. Especificamente, constatou-se: (i) subutilização do IPTU em sua dimensão extrafiscal; (ii) ausência de regulamentação de instrumentos como Contribuição de Melhoria, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Consórcios Imobiliários; (iii) desconexão entre Plano Diretor e execução orçamentária; e (iv) fragilidades na capacidade técnica e administrativa para gerir políticas urbanas complexas. O artigo conclui que o financiamento urbano não se reduz à ampliação da arrecadação municipal, mas envolve escolhas distributivas, integração com o orçamento público e decisão institucional. A revisão do Plano Diretor, iniciada em 2023 e ainda não concluída, representa oportunidade estratégica para enfrentar essas fragilidades, desde que acompanhada de efetiva

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes the urban financing instruments provided by the City Statute (Law No. 10,257/2001) based on a case study of the Municipality of Governador Valadares, Minas Gerais. The research is based on the hypothesis that the dissociation between urban planning and fiscal policy constitutes one of the main structural obstacles to sustainable urban development in Brazil, particularly in medium-sized municipalities. Methodologically, it adopts a qualitative approach of a legal-institutional nature, based on documentary analysis of urban and tax legislation, budgetary data, and public information on urban planning. The results demonstrate that, although Governador Valadares has a formal normative framework for applying urban financing instruments, their effective operationalization is limited by institutional, administrative, and fiscal factors. Specifically, the study found: (i) underutilization of the property tax in its extra-fiscal dimension; (ii) absence of regulation of instruments such as Betterment Levy, Onerous Grant of Building Rights, and Real Estate Consortia; (iii) disconnection between the Master Plan and budgetary execution; and (iv) weaknesses in technical and administrative capacity to manage complex urban policies. The article concludes that urban financing is not merely about expanding municipal revenue collection, but involves distributive choices, integration with public budgeting, and institutional commitment. The Master Plan revision, initiated in 2023 and still ongoing, represents a strategic opportunity to address these weaknesses, provided it is accompanied by effective sub-legal regulation and budgetary execution commitment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban financing, Urban policy instruments, Municipal institutional capacity, Master plan, City statute

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro, marcado por crescimento acelerado, desigualdades socioespaciais persistentes e forte pressão sobre a infraestrutura urbana, tem imposto aos municípios desafios crescentes no planejamento e na gestão das cidades. A literatura urbanística e socioeconômica tem destacado que a efetividade das políticas públicas urbanas depende não apenas da existência de instrumentos normativos de ordenação do território, mas, sobretudo, da capacidade de financiamento das ações necessárias à concretização das funções sociais da cidade. Nesse sentido, a dissociação entre planejamento urbano e política fiscal constitui um dos principais entraves estruturais ao desenvolvimento urbano sustentável no Brasil.

Edésio Fernandes (2010) observa que o direito urbanístico brasileiro somente alcança efetividade quando articulado a mecanismos de redistribuição dos custos e benefícios da urbanização, especialmente por meio da recuperação das mais-valias fundiárias geradas pela ação pública. De forma convergente, Flávio Villaça (2001) demonstra que, quando o poder público não se apropria de parcela da valorização imobiliária decorrente do crescimento urbano, os custos da urbanização tendem a ser socializados, enquanto os ganhos permanecem privatizados, aprofundando padrões de segregação socioespacial. Raquel Rolnik (2015), ao analisar a financeirização das cidades, reforça que a ausência de instrumentos eficazes de financiamento subordina o planejamento urbano à lógica do mercado imobiliário, esvaziando o conteúdo material do direito à cidade.

No plano jurídico-constitucional, a Constituição da República de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade pela condução da política urbana, nos termos do art. 182, estabelecendo como finalidade precípua a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Todavia, como adverte José Afonso da Silva (2018), a autonomia municipal assegurada pelo texto constitucional não se confunde com capacidade institucional e financeira efetiva, sendo frequente a existência de municípios formalmente competentes, mas materialmente limitados na implementação das diretrizes urbanísticas.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou marco normativo relevante ao prever um conjunto de instrumentos jurídico-financeiros voltados à indução do uso socialmente adequado da propriedade urbana e à recuperação de mais-valias fundiárias. Entretanto, a experiência brasileira evidencia que a simples previsão desses instrumentos na legislação federal e nos planos diretores municipais não tem sido suficiente

para assegurar sua aplicação efetiva. Conforme aponta a literatura especializada, observa-se com frequência a incorporação meramente formal desses mecanismos aos planos diretores, sem a correspondente regulamentação infralegal ou integração com o planejamento orçamentário municipal.

O Plano Diretor, concebido como instrumento básico da política pública urbana municipal, ocupa posição central nesse debate. Para além de sua função ordenadora do uso e ocupação do solo, o Plano Diretor deveria operar como elo estruturante entre regulação urbanística, política fiscal e planejamento orçamentário. Todavia, quando elaborado ou mantido sem atualização periódica, sem detalhamento normativo e sem vinculação a instrumentos concretos de financiamento, tende a converter-se em documento declaratório, destituído de eficácia material. A crítica urbanística contemporânea tem enfatizado que planos diretores excessivamente normativos e pouco operativos contribuem para a reprodução de um urbanismo formalista, incapaz de enfrentar as desigualdades urbanas e os limites fiscais municipais.

É a partir dessa problemática que o presente artigo se propõe a analisar os instrumentos de financiamento da política pública urbana previstos no Estatuto da Cidade, tomando como estudo de caso o município de Governador Valadares/MG, cidade que passa por um processo tardio de revisão de seu plano diretor. As conclusões deste artigo poderão servir como colaboração neste processo. A pesquisa considera o Plano Diretor instituído em 2006, ainda vigente, bem como o processo de revisão iniciado em 2023 e não concluído até o momento, buscando identificar em que medida os instrumentos jurídicos disponíveis foram efetivamente regulamentados e utilizados, além dos entraves normativos, institucionais e fiscais que limitam sua aplicação prática.

Diante desse cenário, o artigo busca responder à seguinte questão: em que medida os instrumentos de financiamento da política pública urbana previstos no Estatuto da Cidade foram efetivamente regulamentados e operacionalizados no Plano Diretor de Governador Valadares, e quais limites institucionais e fiscais condicionam sua aplicação? Como desdobramento analítico, o estudo também identifica lacunas normativas passíveis de enfrentamento no processo de elaboração do novo Plano Diretor.

Metodologicamente, o artigo adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, baseada na análise documental da legislação urbanística e tributária federal e municipal, de dados orçamentários e de informações públicas relativas ao planejamento urbano, com ênfase no estudo de caso do Município de Governador Valadares, considerando a vigência do Plano Diretor instituído em 2006 e o processo de revisão iniciado em 2023.

## **1 O PLANO DIRETOR COMO EIXO ESTRUTURANTE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA: LIMITES E EXPRESSÃO LOCAL EM GOVERNADOR VALADARES**

O Plano Diretor é consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro como o principal instrumento de planejamento urbano municipal, incumbido de orientar o desenvolvimento da cidade e assegurar o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, devendo ser compreendido, para além de sua dimensão normativa, como instrumento jurídico-financeiro capaz de articular regulação urbanística, política fiscal e planejamento orçamentário. Quando essa articulação não se concretiza, o Plano Diretor tende a assumir caráter meramente declaratório, com reduzida eficácia material.

A Constituição da República de 1988, ao atribuir aos municípios a condução da política urbana (art. 182), pressupõe não apenas autonomia normativa, mas capacidade institucional e financeira para a implementação das diretrizes urbanísticas, de modo que a função social da cidade depende da conjugação entre planejamento, instrumentos jurídicos e investimentos públicos (Silva, 2018). Nesse sentido, o Plano Diretor ocupa posição estratégica ao condicionar a aplicação de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade à sua previsão e detalhamento na legislação local.

Edésio Fernandes (2010) ressalta que a efetividade do direito urbanístico depende da capacidade dos municípios de internalizar, por meio do Plano Diretor, mecanismos de redistribuição dos custos e benefícios da urbanização, especialmente a recuperação das mais-valias fundiárias geradas por investimentos públicos e decisões coletivas. Sem essa mediação normativa e financeira, o planejamento urbano tende a reproduzir desigualdades, ao socializar custos e privatizar ganhos decorrentes do processo de urbanização.

A crítica urbanística contemporânea tem evidenciado que planos diretores frequentemente se limitam a enunciar diretrizes genéricas, sem estabelecer parâmetros claros, instrumentos operacionais e fontes de financiamento. Fiorillo e Ferreira (2019, p. 207) destacam que o Plano Diretor não deve ser compreendido apenas como instrumento de ordenação territorial, mas como mecanismo jurídico de indução de condutas, capaz de articular normas urbanísticas, sanções e incentivos econômicos, sob pena de se converter em diploma meramente programático. Flávio Villaça (2001) aponta que o planejamento urbano dissociado da dimensão fiscal contribui para a perpetuação de um urbanismo formalista, incapaz de intervir de forma efetiva na estrutura fundiária e no mercado imobiliário.

No plano das finanças públicas, a operacionalização do Plano Diretor encontra limites adicionais nas regras de planejamento e responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe aos entes municipais a necessidade de compatibilizar a criação de despesas, a implementação de políticas públicas e a arrecadação de receitas. Como observa Azevedo (2016), direitos e políticas públicas desprovidos de lastro orçamentário tendem a assumir caráter simbólico, comprometendo a própria legitimidade da ação estatal. Assim, a ausência de integração entre o Plano Diretor e o ciclo orçamentário fragiliza a capacidade de financiamento da política pública urbana e limita a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

É nesse contexto teórico e institucional, delineado nos parágrafos anteriores, que se insere a experiência de Governador Valadares. O Plano Diretor municipal foi instituído pela Lei Complementar nº 95/2006, em um momento histórico marcado por significativo crescimento urbano e por demandas crescentes por infraestrutura, habitação e serviços públicos. À época, a elaboração do Plano Diretor representou esforço relevante de adequação do município às exigências do Estatuto da Cidade, incorporando, ao menos formalmente, diversos instrumentos urbanísticos e de indução do uso do solo.

Todavia, a manutenção do Plano Diretor de 2006 sem revisão substancial por quase duas décadas revela limites estruturais da política urbana local. A defasagem normativa compromete não apenas a atualização das diretrizes de ordenação territorial, mas também a operacionalização dos instrumentos de financiamento urbano, cuja aplicação depende de parâmetros técnicos, delimitação de áreas e integração com o planejamento orçamentário. A ausência de revisão periódica impede que o Plano Diretor dialogue com as transformações socioeconômicas do município e com a dinâmica do mercado imobiliário, reduzindo sua capacidade de indução e arrecadação.

O processo de revisão do Plano Diretor, iniciado em 2023 e ainda não concluído, evidencia a centralidade do planejamento urbano como política pública de Estado e não como iniciativa episódica de governo. A paralisação desse processo compromete a atualização dos instrumentos jurídico-financeiros disponíveis ao município e reforça a dissociação entre planejamento urbano e capacidade fiscal. No caso de Governador Valadares, essa dissociação manifesta-se na dificuldade de utilizar instrumentos de captura de mais-valias, na dependência de receitas tradicionais e na limitada articulação entre o Plano Diretor e o orçamento público municipal.

Dessa forma, o Plano Diretor de Governador Valadares expressa os desafios enfrentados por municípios médios brasileiros: a coexistência entre um arcabouço normativo

formalmente adequado e uma capacidade limitada de implementação financeira e institucional. A análise desse instrumento, portanto, permite compreender como a fragilidade na articulação entre planejamento urbano, orçamento público e responsabilidade fiscal compromete a efetividade da política urbana e condiciona o alcance dos instrumentos de financiamento previstos no Estatuto da Cidade.

Essa fragilidade na articulação entre planejamento urbano, orçamento público e capacidade institucional será examinada, no capítulo seguinte, a partir do diagnóstico empírico da aplicação dos instrumentos de financiamento em Governador Valadares.

## **2 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO ESTATUTO DA CIDADE: UMA LEITURA CRÍTICO-INSTITUCIONAL**

Os instrumentos de financiamento da política urbana previstos no Estatuto da Cidade compõem um arcabouço jurídico sofisticado e dotado de elevada densidade normativa e constitucional. Todavia, a experiência brasileira demonstra que a existência formal desses instrumentos não se converte automaticamente em capacidade efetiva de financiamento urbano, o que exige uma leitura crítico-institucional capaz de evidenciar os limites políticos, administrativos e institucionais de sua operacionalização.

Em grande medida, esses instrumentos demandam capacidade técnica, integração com o planejamento orçamentário e enfrentamento de interesses consolidados no mercado fundiário, o que explica sua recorrente subutilização no contexto municipal brasileiro.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ilustra de forma paradigmática essa tensão. Embora se trate de imposto de competência municipal com base constitucional consolidada, sua utilização tem se concentrado predominantemente na função arrecadatória, em detrimento de sua dimensão extrafiscal e indutora do uso socialmente adequado da propriedade urbana. A resistência política à progressividade do imposto limita seu potencial como instrumento de ordenação territorial e justiça fiscal.

O IPTU progressivo no tempo, concebido como instrumento sancionatório destinado a combater a retenção especulativa do solo urbano, explicita ainda mais os limites institucionais da política urbana. Sua aplicação pressupõe um encadeamento normativo rigoroso como a identificação de imóveis subutilizados, notificação dos proprietários, fixação de prazos e aplicação escalonada de alíquotas, os quais demandam estrutura administrativa, continuidade institucional e disposição política para enfrentar interesses econômicos

consolidados. A ausência dessas condições transforma o instrumento em previsão normativa ineficaz.

A Contribuição de Melhoria, apesar de sua expressa previsão constitucional e infraconstitucional, revela um dos paradoxos mais evidentes do financiamento urbano no Brasil. Trata-se de mecanismo juridicamente consolidado de recuperação de mais-valias fundiárias, mas sistematicamente evitado pelos municípios. A resistência política à sua instituição, associada às dificuldades técnicas de mensuração da valorização imobiliária e à falta de cultura administrativa, resulta na transferência integral dos custos das obras públicas para o conjunto da sociedade, beneficiando proprietários diretamente valorizados.

Os instrumentos de captura de mais-valias fundiárias associados ao adensamento construtivo, como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, evidenciam a complexidade institucional da política urbana contemporânea. Embora dotados de elevado potencial redistributivo, esses mecanismos exigem planejamento integrado, definição prévia de parâmetros urbanísticos e vinculação transparente dos recursos arrecadados. Na ausência dessas condições, sua implementação tende a ser postergada ou substituída por soluções pontuais e pouco estruturantes.

De modo semelhante, instrumentos como o direito de preempção, a transferência do direito de construir e os consórcios imobiliários ampliam a capacidade estratégica de intervenção do poder público no mercado fundiário, mas demandam elevada capacidade técnica e coordenação administrativa. A dificuldade de operacionalização desses mecanismos revela a assimetria existente entre o desenho normativo do Estatuto da Cidade e a capacidade institucional efetiva dos municípios para gerir políticas urbanas complexas.

A análise crítico-institucional desses instrumentos permite compreender que o financiamento da política urbana não se reduz à ampliação da arrecadação municipal, mas envolve escolhas distributivas, capacidade administrativa e integração com o orçamento público. A fragilidade na aplicação desses mecanismos compromete não apenas a sustentabilidade financeira das políticas urbanas, mas também a realização material da função social da cidade e da propriedade.

Nesse sentido, o estudo dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade deve ser orientado menos pela enumeração de suas características jurídicas e mais pela identificação dos fatores institucionais que condicionam sua efetividade. É a partir dessa perspectiva que se torna possível compreender, no capítulo seguinte, a partir do diagnóstico empírico de Governador Valadares, as razões do descompasso persistente entre a normatividade urbanística formal e a capacidade concreta de financiamento da política urbana.



### **3 DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EM GOVERNADOR VALADARES E DA ESTRUTURA DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL**

A análise da aplicação dos instrumentos de financiamento da política urbana em Governador Valadares revela que, embora o município possua em sua legislação urbanística diversos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, a maior parte desses instrumentos não foi regulamentada por leis específicas nem aplicada na prática, evidenciando um descompasso entre normatividade formal e capacidade institucional

No Código Tributário do município (LC nº 34/2001), observa-se a implementação do IPTU. Nesse viés, a pesquisa demonstrou que, na prática, o IPTU constitui uma das mais relevantes fontes de receita própria do município de Governador Valadares/MG. Em uma análise da arrecadação, entre os anos de 2009 e 2023, feita a partir dos boletins financeiros disponibilizados pela prefeitura no Relatório de Contas Públicas, ficou demonstrado um crescimento expressivo da arrecadação do IPTU, passando de aproximadamente R\$ 11 milhões em 2009 para mais de R\$ 81 milhões em 2023, o que representa um aumento superior a sete vezes no período. Esse resultado evidencia a centralidade do IPTU como principal fonte de receita própria do município, revelando que Governador Valadares tem concentrado sua estratégia de financiamento urbano em instrumentos tradicionais, com ênfase na arrecadação tributária, em detrimento da utilização de mecanismos urbanísticos de caráter redistributivo e extrafiscal previstos no Estatuto da Cidade (Governador Valadares, 2026b).

Observam-se saltos relevantes na arrecadação em anos específicos, o que indica a adoção de medidas de gestão tributária, como a atualização dos valores venais e da planta genérica de valores, a exemplo das reformas promovidas pelas Leis Complementares nº 152/2012 e nº 298/2022. Essas medidas demonstram a importância da manutenção periódica dos cadastros imobiliários e da planta genérica de valores para garantir maior justiça fiscal e ampliar a arrecadação. Assim, o resultado obtido em Governador Valadares reforça a tese de que municípios que melhor exploram o potencial do IPTU conseguem ampliar sua capacidade de investimento e reduzir a dependência de transferências intergovernamentais, alinhando-se ao que dispõe o Estatuto da Cidade e à necessidade de planejamento urbano eficaz (Afonso, 2006, p.256; Brasil, 2006).

A Contribuição de Melhoria encontra-se formalmente instituída no Código Tributário do Município de Governador Valadares. Todavia, a ausência de aplicação prática desse instrumento resulta na socialização integral dos custos das obras públicas, inclusive daquelas

que geram valorização imobiliária específica, transferindo tais encargos para um orçamento público já marcado por restrições fiscais. O município não dispõe de regulamentação por lei específica, conforme exigido pelo Código Tributário Nacional, nem prevê a Contribuição de Melhoria em seu Plano Diretor, o que evidencia sua não incorporação como estratégia de financiamento da política urbana.

Não foi identificada qualquer arrecadação decorrente desse tributo nos últimos vinte anos, indicando que o município, na prática, não o utiliza como fonte de receita. Essa omissão impede a recuperação das mais-valias fundiárias geradas por obras públicas, fazendo com que melhorias de infraestrutura potencialmente valorizadoras dos imóveis não se convertam em receitas municipais. A literatura tributária aponta que a Contribuição de Melhoria apresenta elevada complexidade política e administrativa, sendo frequentemente evitada pelos municípios em razão da resistência social que sua cobrança tende a gerar, em virtude do caráter concentrado do ônus tributário (Harada, 2014, p. 148-151; Carrazza, 2015, p. 708-712).

Dos demais instrumentos previstos no Plano Diretor da cidade (Lei Complementar nº 95/2006), foram instituídos o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo, Direito de Preempção, Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas. Por outro lado, não foram instituídos a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nem os Consórcios Imobiliários, o que faz concluir que Governador Valadares não implementou juridicamente esses dois últimos tributos, uma vez que estes não são mencionados em nenhuma outra legislação do município.

A inexistência de disciplina jurídica referente a OODC representa uma das maiores lacunas do município no que se refere aos instrumentos de financiamento urbano. A OODC é considerada um potente mecanismo de captação de mais-valias fundiárias e de indução ao desenvolvimento urbano sustentável, sendo amplamente utilizada em grandes cidades. Este instrumento poderia ser implementado determinando condições ou regiões específicas que teriam desconto, bem como, incentivar a densificação de áreas nas principais avenidas de uma cidade, aproximando os locais de moradia e emprego. Pelo exposto, Governador Valadares deixa de captar recursos gerados pela verticalização e por empreendimentos que ultrapassem o coeficiente básico de aproveitamento, e ainda, perde oportunidade em termos de organização do território urbano.

Os Consórcios Imobiliários, que poderiam viabilizar parcerias entre o Poder Público e proprietários de áreas subutilizadas para fins de requalificação urbana e produção habitacional, não foram instituídos no município. A ausência desse instrumento implica a

perda de uma estratégia capaz de promover ganhos compartilhados, induzir a transformação de áreas degradadas e ampliar a oferta de habitação sem pressionar negativamente o orçamento municipal.

O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória estão previstos no Plano Diretor. Para que esses instrumentos sejam operacionalizados, é necessária uma lei municipal específica definindo prazos, procedimentos, critérios de incidência e parâmetros técnicos, de acordo com o Estatuto da Cidade e o próprio plano diretor do município. No município, esse procedimento é definido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC nº 201/2015) nos artigos 67 a 70. Conforme art. 67, ele é aplicável às glebas e lotes não edificadas, subutilizados ou não utilizados que se encontrem nas áreas de adensamento prioritário definidas pelo Plano Diretor. Nos termos do art. 68, o proprietário deve ser notificado para, no prazo de um ano, dar uso ao imóvel ou requerer aprovação de projeto, com averbação da notificação no registro de imóveis. O descumprimento dos prazos legais autoriza a aplicação do IPTU progressivo no tempo, conforme art. 69. Porém, conforme o §1º deste artigo, a graduação anual progressiva do IPTU depende de lei específica, ainda não promulgada.

Embora o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo prevejam o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória e o IPTU progressivo no tempo, a inexistência de regulamentação procedimental e a ausência de aplicação administrativa inviabilizam sua utilização prática no município, impedindo o desencadeamento das sanções urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade. Governador Valadares não emitiu notificações aos proprietários, não estabeleceu prazos para o adequado aproveitamento do solo e não desencadeou as etapas subsequentes, como o IPTU progressivo e a desapropriação sancionatória. Não há nenhum registro no município da ocorrência desses fenômenos jurídicos, conforme pôde-se apurar pela pesquisa. Como foi dito, sequer há específica para determinar as alíquotas cabíveis.

Não obstante não haver uma progressividade conforme às regras do Estatuto da Cidade, haja vista que o instrumento não foi regulamentado por lei específica, o Código Tributário do município, especificamente, em seu art. 51, prevê a aplicação de alíquotas progressivas do IPTU para imóveis não edificadas. Em suma, terrenos urbanos vazios ou sem construção pagam uma alíquota inicial mais elevada do que os imóveis edificadas. Caso o proprietário comece a construir, a porcentagem da cobrança diminui. Ou seja, não há necessidade de procedimento administrativo prévio ou de notificação individual ao proprietário, a progressividade decorre diretamente da lei municipal. O objetivo é similar ao

estabelecido na legislação federal: desestimular a manutenção de terrenos ociosos em áreas urbanas, incentivando que sejam edificadas ou utilizados de maneira adequada.

Apesar de ser plausível essa progressividade adotada por Governador Valadares, principalmente, perante um viés tributário, ela não corresponde ao instrumento previsto no art. 7º do Estatuto da Cidade, qual seja, o IPTU Progressivo no Tempo, que prevê etapas obrigatórias antes de ser aplicada a sanção, impactando não só a arrecadação tributária, mas também o adequado aproveitamento do solo urbano. Não obstante esta progressividade, seria imperioso aplicar o IPTU progressivo tal como previsto no Estatuto da Cidade a fim de ajustar irregularidades na distribuição do uso do solo e reduzir espaços não utilizados na cidade.

A Transferência do Direito de Construir (TDC), que permite ao proprietário exercer ou transferir a terceiros o potencial construtivo de um imóvel quando este não pode ser utilizado na própria área, encontra-se prevista no Plano Diretor de Governador Valadares. Nos termos do art. 62, o potencial construtivo corresponde àquele definido pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano e de Parcelamento do Solo Urbano.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (LC nº 178/2014) não disciplina a Transferência do Direito de Construir, enquanto a Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece os requisitos gerais para sua aplicação, limitando as áreas emissoras a imóveis tombados, localizados em Áreas de Interesse Especial com potencial construtivo restrito ou objeto de doação parcial ao Município para implantação de espaços públicos comunitários, bem como condicionando as áreas receptoras à inserção em zonas de adensamento prioritário definidas no Plano Diretor.

Apesar dessa previsão normativa parcial, a legislação municipal não detalha os critérios de cálculo do potencial construtivo transferível nem os procedimentos administrativos necessários à sua operacionalização, os quais dependem, nos termos do art. 72, §3º, de regulamentação por decreto do Poder Executivo. A inexistência dessa regulamentação inviabiliza a aplicação efetiva do instrumento, impedindo sua utilização como mecanismo de compensação urbanística.

No mesmo sentido, as operações urbanas consorciadas são instituídas no Plano Diretor de forma genérica, indicando que as áreas sujeitas à implementação de operações desse tipo serão especificadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Referida lei estabelece quais áreas poderão ser implementadas essas operações. No entanto, o §2º do art. 74, diz que cada operação deverá ser criada por lei própria. Mais uma vez, ao pesquisar por legislações

referentes à operação urbana consorciada no município, nada foi encontrado. O que infere que a cidade não faz uso desse mecanismo.

Por fim, no art. 59 do Plano Diretor, é instituído o Direito de Preempção, que é um direito que confere ao poder público preferência na compra de imóveis urbanos que estejam sendo vendidos entre particulares. Todavia, conforme já esperado, os parágrafos 1º e 2º do artigo 60 transferem para lei específica a delimitação das áreas em que esse direito irá incidir.

Ocorre que, essa lei específica não foi promulgada pelo município, bem como não há menção do direito de preempção na lei de uso e ocupação do solo nem na lei de parcelamento do solo. Desta forma, um instrumento que funcionaria como um meio de assegurar que terrenos estratégicos permanecessem disponíveis para ações urbanísticas estruturantes da cidade não está sendo utilizado por falta de regulamentação da norma, o que resulta em uma perda de oportunidade para o pleno gerenciamento do espaço urbano. O referido instrumento seria extremamente útil para o fim de atender as diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade, permitindo o desenvolvimento de uma cidade sustentável, sem precisar recorrer à outras medidas mais onerosas e interventivas, tal como a desapropriação.

Diante desse padrão visto pelo município, o Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores contempla uma análise interessante ao citar que grande parte dos Planos Diretores apenas citam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, sem, de fato, compreender a estratégia que está por trás de cada instrumento.

As avaliações e pesquisas realizadas demonstram que praticamente todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade estão descritos nas leis de Planos Diretores, sendo, no entanto, a maior parte sem aplicabilidade alguma. Muitos municípios apontam as diretrizes e preveem os instrumentos, mas os remetem a legislações específicas, que dificilmente vêm a ser regulamentadas e implementadas (Brasil, 2022, p. 14).

Nesse sentido, verifica-se que Governador Valadares se insere no grupo de municípios que se limitam a mencionar os instrumentos urbanísticos em seu Plano Diretor, sem lhes conferir densidade normativa suficiente. Dos instrumentos analisados nesta pesquisa e formalmente previstos no Plano Diretor, apenas um conta com legislação específica que estabeleça diretrizes para sua aplicação, o que compromete de forma substancial a efetividade da política urbana municipal. Essa lacuna normativa faz com que a maior parte dos instrumentos permaneça restrita ao plano formal, sem capacidade de induzir transformações

concretas no território ou de ampliar a arrecadação própria do município. Tal quadro evidencia um padrão de planejamento urbano formalista, no qual a previsão normativa não se converte em capacidade de indução do uso do solo nem em fortalecimento da base fiscal municipal, esvaziando o papel do Plano Diretor como instrumento estruturante da política urbana e financeira.

### **3.1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FISCAL DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL**

Paralelo a análise das legislações do município, também foi realizada uma análise na estrutura organizacional da Prefeitura de Governador Valadares, em que ficou constatada a existência de órgãos específicos voltados ao planejamento urbano, o que, em tese, caracteriza a preocupação do município em alinhar sua atuação administrativa às diretrizes previstas no Estatuto da Cidade.

A Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) concentra funções estratégicas, como regulação urbana, habitação, orçamento participativo e planejamento viário, apoiada por departamentos voltados ao controle urbano e ao Plano Diretor, enquanto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos (SMOSU) executa obras e serviços essenciais, incluindo manutenção viária, limpeza, iluminação, transporte e trânsito. Também foi verificado a existência de conselhos municipais, como o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Conselho Municipal de Esporte e Lazer (CMEL), que reforçam que há estruturas institucionais aptas ao controle social e a gestão democrática, podendo potencialmente atuar na formulação e fiscalização de políticas ligadas ao transporte, habitação, esporte e lazer, ampliando o alcance das ações urbanas e contribuindo para uma governança mais participativa. Há existência de diversos fundos municipais aptos a receber recursos vinculados para as políticas urbanas. Além do Fundo Municipal de Habitação, há o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 6.292/2012), que demonstra a existência de estrutura institucional e legal do município para viabilizar projetos estruturantes por meio de parcerias (Governador Valadares, 2026e).

Além da análise da estrutura administrativa institucional, a pesquisa examinou a execução das despesas orçamentárias, por elemento e por período, a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência do Município de Governador Valadares, com o objetivo de verificar a efetivação financeira do Fundo Municipal de Habitação. Constatou-se

que, embora haja dotação orçamentária formalmente prevista entre 2017 e 2024, a execução dos recursos é inexistente ou extremamente reduzida. Em diversos exercícios, a previsão orçamentária não foi acompanhada de qualquer despesa efetivamente realizada, e, nos poucos casos em que houve movimentação financeira, os valores executados mostraram-se irrisórios em relação ao montante autorizado. Esse quadro evidencia a ausência de uma política consistente de financiamento das ações de habitação e urbanização e reforça a dissociação entre planejamento urbanístico e execução orçamentária, revelando limites estruturais na governança fiscal da política urbana e na efetividade dos instrumentos financeiros formalmente instituídos.

Ademais, a política habitacional do município foi viabilizada, majoritariamente, por meio de programas federais, especialmente o Minha Casa Minha Vida e o Casa Verde e Amarela. Entre 2014 e 2024, foram entregues diversos empreendimentos habitacionais com recursos da União, como o Residencial Vitória (2014), os Residenciais São Raimundo I e II (2022) e o Residencial Dom Manoel (2024). Esses dados indicam que, apesar da existência do Fundo Municipal de Habitação, a efetivação da política habitacional em Governador Valadares permaneceu fortemente dependente de programas federais, com baixa utilização dos instrumentos financeiros municipais (Governador Valadares, 2026c).

Com o objetivo de identificar a existência de rubrica específica destinada à política urbana municipal, procedeu-se à análise do orçamento público anual do Município de Governador Valadares, no período de 2020 a 2024, a partir das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Não se constatou a previsão expressa de dotação exclusiva para políticas públicas urbanas, verificando-se que o orçamento se encontra estruturado predominantemente por órgãos e funções, algumas delas apenas indiretamente relacionadas à política urbana, como saneamento, habitação, cultura, gestão ambiental e direitos da cidadania. Essa forma de classificação impede a verificação da execução de um plano de urbanização específico, bem como a aferição de metas, objetivos e indicadores previamente definidos. Destaca-se, ainda, a limitada transparência das informações disponibilizadas pela Prefeitura, o que dificultou significativamente o acesso aos dados necessários à elaboração deste trabalho (Governador Valadares, 2026d).

Em síntese, embora Governador Valadares disponha de legislação urbanística e estrutura institucional formalmente constituídas, observa-se um padrão de planejamento urbano formalista, marcado pela dissociação entre previsão normativa, regulamentação efetiva e execução orçamentária, o que compromete a capacidade do município de financiar de forma autônoma e sustentável sua política urbana. Sobre essa problemática, Azevedo destaca que:

O formalismo do sistema constitucional orçamentário, a insuficiência ou falta do devido planejamento público e a desvinculação entre os atos políticos e os atos administrativos na gestão orçamentária são fatores complexos que desestabilizam o cumprimento da função administrativa [...] (Azevedo, 2018, pág. 145).

Ressalta-se, ainda, que o planejamento é elemento indispensável para garantir segurança jurídica e racionalidade na alocação de recursos públicos. Diante desse quadro, o capítulo seguinte examina o processo de revisão do Plano Diretor de Governador Valadares, a fim de verificar em que medida essa atualização normativa pode enfrentar, ou reproduzir, as fragilidades institucionais identificadas.

#### **4 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE GOVERNADOR VALADARES: PROMESSA DE ATUALIZAÇÃO, LIMITES INSTITUCIONAIS E IMPACTOS NO FINANCIAMENTO URBANO**

O processo de revisão do Plano Diretor de Governador Valadares, iniciado em 2023, ganhou centralidade no debate urbanístico local após quase duas décadas de vigência do plano instituído em 2006. Nos termos do art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade, a revisão periódica do Plano Diretor constitui dever jurídico do município, especialmente em contextos de profundas transformações urbanas, sociais e econômicas. Nesse cenário, a atualização do plano representava oportunidade estratégica para enfrentar as fragilidades normativas e institucionais já diagnosticadas, especialmente quanto à operacionalização dos instrumentos de financiamento da política urbana.

Segundo manifestação institucional da própria Prefeitura de Governador Valadares, o Plano Diretor tem como proposta

“agregar à cidade valores como justiça, democracia e solidariedade; garantindo habitação de qualidade, saneamento básico, sustentabilidade, transporte e mobilidade urbana, saúde, educação, lazer e serviços que contribuam para o bem-estar da sociedade” (Governador Valadares, 2026f).

Contudo, como demonstrado ao longo deste trabalho, a concretização desses objetivos depende da existência de instrumentos jurídicos, fiscais e orçamentários efetivamente regulamentados e aplicados.



O lançamento oficial do processo de revisão ocorreu em 31 de janeiro de 2023, em reunião pública que reuniu representantes do Poder Executivo, da Câmara Municipal e da sociedade civil, destacando-se o compromisso com a gestão democrática e a participação popular. O processo foi estruturado em quatro fases: estruturação e levantamento de dados; diagnóstico; elaboração de propostas; e redação do projeto de lei. Na ocasião, o chefe do Executivo municipal enfatizou o caráter técnico e colaborativo da revisão, conduzida com o apoio de empresas especializadas, prevendo-se a conclusão das etapas participativas ainda no primeiro semestre de 2023.

Em março de 2023, realizou-se a primeira reunião do Simpósio de Diagnóstico dos Cinco Eixos, etapa fundamental destinada à apresentação da leitura técnica da realidade urbana do município, com base em dados empíricos e contribuições especializadas. Entretanto, a segunda reunião do simpósio, prevista para ocorrer na sequência, foi cancelada e jamais remarcada, interrompendo a continuidade do processo revisional. A partir desse momento, não se verificaram avanços substantivos na consolidação do diagnóstico nem na transição para as etapas seguintes.

Em 2024 houve nova movimentação institucional relevante, com a posse do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, composto por 32 membros, metade indicados pelo Poder Público e metade eleitos pela sociedade civil, após processo eleitoral realizado em janeiro daquele ano. A primeira reunião do Núcleo Gestor ocorreu em 7 de março de 2024, no plenário da Câmara Municipal, quando foram apresentados o calendário de reuniões e as estratégias de envolvimento comunitário. No mesmo período, foi instituída a Comissão Municipal de Revisão do Plano Diretor, denominada Núcleo Técnico, formada por servidores e técnicos de diferentes órgãos municipais diretamente relacionados ao planejamento urbano e às áreas administrativas correlatas.

Apesar da realização de algumas poucas reuniões, o processo não avançou por motivos diversos entre eles podemos apontar dois principais: (a) falta de pagamento da empresa gestora do processo de revisão; e (b) processo eleitoral conturbado e polarizado que fez com que os servidores, legisladores e líderes da sociedade civil aguardasse o desfecho das eleições municipais. Com a eleição de uma chapa opositora a então gestão municipal, o processo ficou estagnado sob supervisão e para ser retomado sob a ótica do grupo político vencedor. Até o momento, de envio deste artigo, o processo não foi retomado.

Paralelamente, ao longo dos anos, ainda antes da implementação da comissão de revisão do Plano Diretor, a Prefeitura realizou levantamentos técnicos sobre recursos hídricos, pavimentação e outras dimensões relevantes do território, além de contratar empresas

especializadas para subsidiar futura revisão do Plano Diretor. Entre as propostas em discussão, destaca-se o projeto denominado “Nova Valadares”, voltado à expansão urbana na margem direita do Rio Doce. Apesar dessas iniciativas, não se verificou a consolidação normativa do processo revisional nem a incorporação efetiva de diretrizes voltadas ao fortalecimento dos instrumentos de financiamento urbano.

A paralisação do processo de revisão adquiriu relevância jurídico-institucional com a instauração do Inquérito Civil nº 04.16.0105.0135591.2024-37, em razão da omissão do Poder Público municipal quanto à atualização do Plano Diretor. Tal medida evidencia que a estagnação do processo deixou de ser mero problema administrativo, assumindo contornos jurídicos relevantes, especialmente diante dos impactos da não revisão sobre a efetividade da política urbana e a capacidade de financiamento municipal.

Do ponto de vista fiscal e institucional, a não conclusão da revisão do Plano Diretor impede a correção das distorções identificadas no plano vigente, mantendo inalteradas as lacunas normativas relativas à regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos. A ausência de atualização compromete a integração entre planejamento territorial e orçamento público, perpetuando um modelo de financiamento urbano excessivamente dependente de instrumentos tradicionais e de transferências intergovernamentais. Além disso, diversos investimentos na cidade podem estar sendo adiados na expectativa de aprovação de novas regras urbanísticas.

O caso de Governador Valadares demonstra, assim, que a revisão do Plano Diretor constitui condição indispensável para a superação do planejamento urbano formalista. A manutenção de um plano desatualizado, aliada à interrupção do processo revisional, limita a capacidade institucional do município, fragiliza o financiamento da política urbana e compromete a concretização dos objetivos normativos proclamados pelo próprio Poder Público. Esses elementos reforçam a necessidade de compreender o Plano Diretor não apenas como exigência legal, mas como instrumento estruturante da política urbana e fiscal, cuja efetividade depende de decisão institucional, capacidade administrativa e integração com o planejamento orçamentário.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo analisou os instrumentos de financiamento da política urbana a partir do Plano Diretor de Governador Valadares, tomando como referência o marco normativo do Estatuto da Cidade e o papel estruturante do planejamento urbano municipal.

Nesse contexto, o financiamento da política urbana revelou-se elemento central para a concretização das diretrizes urbanísticas, extrapolando o plano meramente normativo.

O estudo de caso evidenciou que Governador Valadares dispõe, em seu ordenamento jurídico, da maior parte dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, porém a sua aplicação permanece limitada ou inexistente. A análise empírica demonstrou que a política urbana municipal se apoia predominantemente em instrumentos tradicionais de arrecadação, especialmente o IPTU, enquanto mecanismos redistributivos e extrafiscais permanecem subutilizados ou não regulamentados. Tal cenário resulta na transferência dos custos da urbanização para o orçamento geral do município, restringindo a capacidade de investimento em políticas urbanas estruturantes. A dissociação entre planejamento urbanístico e execução orçamentária revelou-se um dos principais limites institucionais do caso analisado. A revisão do Plano Diretor, iniciada em 2023, constituiu oportunidade relevante para corrigir essas distorções, mas sua paralisação reforça um padrão de planejamento urbano formalista, marcado pela prevalência da normatividade abstrata sobre a capacidade institucional de implementação.

O caso de Governador Valadares permite afirmar que as fragilidades do financiamento da política urbana não decorrem da inexistência de instrumentos jurídicos, mas da incapacidade institucional de regulamentá-los, operacionalizá-los e articulá-los ao planejamento orçamentário, em consonância com os limites e exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. A participação social, embora formalmente estimulada no processo de revisão do Plano Diretor, mostrou-se insuficiente para superar entraves estruturais quando desacompanhada de decisões institucionais capazes de transformar diretrizes em normas eficazes e em execução financeira.

Do ponto de vista teórico e empírico, evidencia-se que os desafios do financiamento urbano demandam uma abordagem integrada entre direito urbanístico, finanças públicas e governança institucional. Ao analisar um caso municipal concreto, demonstra-se que a efetividade da política urbana depende menos da ampliação do rol de instrumentos legais e mais do fortalecimento da capacidade estatal de planejamento, regulamentação e execução. Como agenda futura de pesquisa, sugere-se a realização de estudos comparados entre municípios de porte semelhante, bem como investigações sobre o papel do orçamento público e da Lei de Responsabilidade Fiscal na viabilização dos instrumentos de financiamento da política urbana.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Luís Carlos Fernandes. **CEPACs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo**. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.
- AZEVEDO, Eder Marques de. **A intersectorialidade das políticas públicas como alternativa à luz dos custos dos direitos**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27, 2018, Salvador. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/188kxpm6/8DZ92pDc7uB9RH5e.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2025.
- AZEVEDO, Eder Marques de. **Planejamento estatal e escassez orçamentária: os desafios da boa administração no pacto federativo e a responsabilidade na gestão de direitos fundamentais**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <[GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES](#)>. Acesso em 25 nov. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores**. 2022.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- FERNANDES, Edésio. *Constructing the “Right to the City” in Brazil*. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201–219, 2010.
- FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019.
- GOVERNADOR VALADARES. **Decreto nº 11.908, de 16 de novembro de 2023**. Dispõe sobre as regras gerais do processo de revisão do Plano Diretor Participativo do município de Governador Valadares-MG e dá outras providências. 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 034, de 14 de Dezembro de 2001**. Institui o Código Tributário do município. 2001.
- GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 201, de 19 de outubro de 2015** - Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no município de Governador Valadares e dá outras providências. 2015.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 95, de 27 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Governador Valadares - Minas Gerais e dá outras providências. 2006.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 152, de 26 de dezembro de 2012.** Atualiza os valores venais de imóveis para fins de cálculo do IPTU. 2012.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 172, de 29 de janeiro de 2014.** Institui o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana do Município de Governador Valadares e dá outras providências. 2014.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar Nº 178, de 04 de setembro de 2014 -** Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Governador Valadares. 2014.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 298, de 19 de dezembro de 2022.** Atualiza os mapas de setorização e a planta de valores do município. 2022.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei nº 4.940, de 21 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Prefeitura Municipal de Governador Valadares, as competências das unidades organizacionais que a integram e dá outras providências. 2001.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei nº 6292, de 18 de maio de 2012:** Institui o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do município de Governador Valadares. 2012.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Ordinária nº 5822 de 2008:** Institui o Fundo Municipal de Habitação. 2008.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Balancete da Receita Orçamentária. Portal da Transparência.** 2026a. Disponível em: <[Prefeitura Municipal de Governador Valadares - Portal da Transparência - Contas Públicas](#)>. Acesso em: 08 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Cronograma - Plano Diretor Municipal.** 2026b. Disponível em: <[Prefeitura Municipal de Governador Valadares - Cronograma](#)>. Acesso em: 08 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Despesas por Elemento. Portal da transparência.** 2026c. Disponível em: <<https://transparencia.valadares.mg.gov.br/despesas-por-elementos>>. Acesso em: 8 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Legislação – LOA (Lei Orçamentária Anual). Portal da Transparência.** 2026d. Disponível em: <<https://transparencia.valadares.mg.gov.br/legislacao/assunto/loa--lei-orcamentaria-anual/3>>. Acesso em: 08 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Organograma institucional. Estrutura Organizacional.** 2026e. Disponível em: <<https://www.valadares.mg.gov.br/organograma>>. Acesso em: 08 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor. Revisão do Plano Diretor de Governador Valadares.** 2026f. Disponível em <<https://planodiretor.valadares.mg.gov.br>>. Acesso em: 8 jan. de 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Prefeitura Municipal. **Publicações – Plano Diretor Municipal.** 2026g. Disponível em: <[Prefeitura Municipal de Governador Valadares - Publicações](#)>. Acesso em: 8 jan. 2026.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Tributário Municipal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Inquérito Civil n.º 04.16.0105.0135591.2024-37**, referente à apuração de irregularidades urbanísticas e à revisão do Plano Diretor do Município de Governador Valadares. Governador Valadares: 10ª Promotoria de Justiça. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.