



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

**CAMPUS GOVERNADOR VALADARES**

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Departamento de Direito

**Diana Fidelis Alves de Souza**

**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS URBANAS: UMA  
ANÁLISE APLICADA AO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES/MG**

Governador Valadares/MG

2026

**Diana Fidelis Alves de Souza**

**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS URBANAS: UMA  
ANÁLISE APLICADA AO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES/MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora *campus* Governador Valadares.

Orientador: Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro.

Governador Valadares

2026

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa os instrumentos de financiamento de políticas urbanas no município de Governador Valadares/MG, buscando compreender como esses instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e demais normas vêm sendo aplicados ou negligenciados pelo município. O objetivo geral da pesquisa é diagnosticar o cenário atual da legislação municipal, identificando falhas e oportunidades para aprimorar a implementação de instrumentos jurídicos voltados ao financiamento da política urbana, especialmente no contexto da revisão do Plano Diretor Municipal. Adota-se uma análise documental, relacionando dispositivos da legislação federal aos instrumentos normativos municipais, análise de previsão orçamentária e instrumentos urbanísticos mencionados no Plano Diretor vigente e em discussão. A pesquisa demonstrou que o município possui instrumentos legais e administrativos para financiar a política urbana, com espaço para aperfeiçoamentos. Quanto ao processo de revisão do Plano Diretor, identificou-se que está com um atraso de uma década e, atualmente, se encontra paralisado. No orçamento público, foram identificadas funções relacionadas à política urbana, mas sem detalhamento específico de execução orçamentária. Há desafios quanto à efetiva implementação, transparência dos gastos e continuidade das ações planejadas.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Estatuto da Cidade. Financiamento Público. Receitas públicas. Política Pública Urbana.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO OBRIGATÓRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E FINANCEIROS DE FINANCIAMENTO URBANO PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>10</b>
3.1. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU).....	10
3.2. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	11
3.3. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA.....	12
3.4. IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	13
3.5 OUTORGА ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (ODC).....	14
3.6 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E CONSÓRCIOS IMOBILIÁRIOS.	15
3.7 DIREITO DE PREEMPÇÃO.....	16
3.8 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	17
<b>4 DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EM GOVERNADOR VALADARES E DA ESTRUTURA DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL.....</b>	<b>18</b>
4.1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FISCAL DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL.....	24
<b>5 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E A OPORTUNIDADE DE REFORMULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA.....</b>	<b>26</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>32</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades e a dinamicidade dos processos urbanos demandam uma gestão eficiente que seja capaz de garantir infraestrutura adequada, mobilidade, habitação e serviços públicos de qualidade, além da necessidade de se criar regras disciplinadoras dos espaços habitáveis e não habitáveis. Diante desse cenário, as políticas públicas urbanas desempenham um papel fundamental ao estabelecer diretrizes e mecanismos voltados para o desenvolvimento sustentável das cidades. A estruturação dessas políticas está diretamente relacionada à capacidade de financiamento municipal, sendo a tributação e outros instrumentos de arrecadação essenciais para viabilizar projetos e iniciativas de urbanização.

De acordo com o art. 182, caput, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), essa política é de responsabilidade dos municípios e deve ser instituída por diretrizes gerais fixadas por lei, “com a finalidade precípua de ordenar a ocupação dos espaços urbanos e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade” (Sirvinskas, 2022, p.777).

Nesse sentido, a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Em conformidade com a CRFB/88, o art. 2º do estatuto estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que poderá ser realizado por meio dos instrumentos de financiamento previstos especificamente para essa política, traçada, prioritariamente, pelos planos diretores dos municípios, nos quais devem constar as normas legais e técnicas disciplinadoras da expansão urbana e do desenvolvimento socioambiental.

Para a realização das diretrizes previstas no ordenamento jurídico é necessária a implementação de instrumentos jurídicos: institutos de ordem tributário-financeira (art. 4º, inciso IV, Lei n.º 10.257/2001) e de ordem jurídico-política (art. 4º, inciso V, Lei n.º 10.257/2001) (Alves, 2021). No entanto, a subutilização desses mecanismos e a dependência de transferências intergovernamentais comprometem a capacidade financeira das cidades, limitando sua autonomia para promover investimentos de longo prazo.

A ausência de planejamento adequado e a falta de exploração dos instrumentos previstos na legislação brasileira resultam em um cenário de desigualdades urbanas e

deficiência na prestação de serviços públicos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 87% da população brasileira vive em áreas urbanas (2022), tornando ainda mais urgente a implantação de estratégias eficazes de financiamento para suprir as necessidades estruturais das cidades.

Diante dessa premissa, o presente trabalho tem como foco a análise dos instrumentos de financiamento de políticas urbanas, previstos no Estatuto da Cidade, com ênfase na implementação destes pelo município de Governador Valadares/MG. A escolha desse município para a realização do estudo de caso se justifica uma vez que há iniciativas de revisão do Plano Diretor e, deste modo, o presente estudo pode servir como diagnóstico para a população e as lideranças locais. Além disso, por meio da análise desse contexto específico, será possível refletir sobre a questão municipal em todo o país, dando subsídios para observação de outras localidades. Ainda que o crescimento urbano nesta cidade não tenha se dado em ritmo explosivo, nos últimos vinte anos, os desafios de ordenamento territorial e financiamento de políticas públicas passaram a exigir mais do sistema fiscal urbano, que além de eficaz precisa estar alinhado ao planejamento participativo.

No ano de 2023, o município iniciou a revisão do seu Plano Diretor que está vigente desde 2006, ou seja, hoje conta com um atraso de atualização de uma década, uma vez que o decênio se encerrou em 2016. Com a discussão do novo Plano Diretor surgiu a oportunidade de analisar como os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e demais normas relativas aos instrumentos jurídicos de financiamento da política urbana vêm sendo aplicados ou negligenciados pelo município e quais poderiam ser aproveitados diante do contexto da revisão do novo plano diretor da cidade. O objetivo, portanto, é responder os seguintes questionamentos: o município possui instrumentos legais para financiar a implementação da política municipal urbana? O município tem utilizado os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade? Esses instrumentos estão sendo considerados nos documentos oficiais do novo Plano Diretor?

O estudo analisou documentos relevantes, organizando essa análise em categorias previamente definidas, com foco interpretativo e qualitativo, cruzando-se elementos jurídicos em abstrato, previsto na legislação em geral sobre financiamento das políticas públicas urbanísticas com instrumentos legais municipais que buscaram implementar esses mecanismos. A metodologia esteve restrita a dados públicos e documentos produzidos pela própria Prefeitura de Governador Valadares, pela Câmara Municipal e pelos comitês de gestão da discussão do Plano Diretor. Tal abordagem teve como finalidade diagnosticar o cenário atual da legislação urbanística municipal, identificando fragilidades e potencialidades para o

aprimoramento da aplicação de instrumentos jurídicos destinados ao financiamento da política urbana, especialmente no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor Municipal.

O presente trabalho estrutura-se em quatro tópicos. O primeiro abrange a importância do Plano Diretor para as cidades brasileiras. Em seguida, é detalhado os principais instrumentos de financiamento da política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Já o terceiro tópico analisa se esses instrumentos foram efetivamente instituídos pelo município de Governador Valadares/MG. Por fim, no último tópico é demonstrado o atual estágio do processo de revisão do Plano Diretor municipal, bem como as oportunidades que podem ser aproveitadas pelo município nesse contexto.

## **2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO OBRIGATÓRIO**

O Plano Diretor é o principal e mais básico instrumento de planejamento urbano dos municípios, devendo ser criado por lei municipal e deve estar em consonância com a Legislação Urbanística, dispondo sobre diretrizes e estratégias para o desenvolvimento urbano e econômico da cidade, orientando também, os investimentos públicos. Sirvinskas, define o plano diretor como “uma lei municipal que cria um sistema de planejamento e gestão da cidade, determinando quais serão as políticas públicas a serem desenvolvidas nos próximos dez anos em todas as áreas da Administração Pública” (2022, p. 785).

A principal finalidade deste instrumento é garantir a função social da propriedade urbana, e “ao definir as funções sociais da cidade, o plano diretor reforça a relativização da propriedade privada” (Azevedo, 2016, pág. 236), em um cenário em que a grande maioria das cidades foram ocupadas de forma irregular e desordenada, com as funções sociais urbanas aparecendo depois. O desafio central do Plano Diretor é implementar uma cidade multifuncional, atendendo todas as funções sociais, de moradia, trabalho, consumo, lazer, mobilidade, entre outras. Ainda, é esse plano que vai dizer para onde e como a cidade deve crescer e se desenvolver, levando em consideração que o meio ambiente urbano tem dois focos, o primeiro como sendo a revitalização das cidades, o grande foco das cidades brasileiras, e o segundo a expansão urbana, geralmente instituído em cidades menores.

Nesse sentido, o Plano Diretor se preocupa com as zonas de uso e ocupação do solo, que vão determinar como às diferentes áreas da cidade serão utilizadas, quais serão para moradia, para empreendimentos comerciais e para a criação de áreas de preservação do meio

ambiente. Para isso, é estabelecido metas de curto, médio e longo prazo, fazendo com que o Plano Diretor atue como um guia para o futuro da cidade. O ideal é que seja um plano colaborativo, com o objetivo de construir cidades mais organizadas, com edificações adequadas e com a presença de todo um conjunto de equipamentos urbanos indispensáveis à qualidade de vida da população.

É nesta lei municipal que deverão estar contidos os aspectos físicos, econômicos e sociais desejados pela coletividade, daí a importância da participação popular na construção dos Planos Diretores.

trata-se de uma possibilidade estabelecida ao legislador local, agindo em conformidade com os mandamentos constitucionais ambientais referidos na presente obra e com condições concretas de avaliar com precisão as questões de interesse local, de poder adequar o conteúdo de diferentes normas jurídicas em face das especificidades de sua cidade, atuando em proveito não só do meio ambiente natural, mas também e principalmente do meio ambiente artificial, do meio ambiente cultural e do meio ambiente do trabalho (Fiorillo; Ferreira, 2019, p. 207).

Contribuindo assim, para a luta contra a exclusão e a segregação socioespacial, haja vista que o espaço urbano deve servir à coletividade e não apenas ao mercado.

Conforme art. 41 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte mil) habitantes; cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, da CRFB/88, qualquer que seja a população; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional e cidades resilientes. Outrossim, de acordo com as regras do próprio Estatuto (art. 40, § 3º), os planos diretores devem ser revisados a cada 10 (dez) anos, pois o espaço urbano não é estático e sempre surgem novas demandas habitacionais, bem como alterações ambientais, mudanças econômicas e expansões urbanas. Dessa forma, a revisão periódica torna-se imperiosa para orientar melhor os investimentos locais, ajustando o orçamento à realidade atual dos municípios.

A cidade de Governador Valadares que, atualmente, possui mais de 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil) habitantes, segundo dados do IBGE de 2022, encaixa-se no critério que exige a obrigatoriedade do Plano Diretor. Todavia, o seu Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar nº 95, de 2006, ou seja, completa este ano uma década sem qualquer atualização direta, embora haja atualizações em outros instrumentos que tratam de questões

urbanísticas, como o plano diretor de transporte e mobilidade urbana (2014), a lei de uso e ocupação do solo (2015), entre outras. Tal defasagem compromete a efetividade do instrumento e revela um grave descompasso entre o planejamento urbano e a realidade atual do município. É inviável pensar em uma cidade sustentável quando o principal instrumento de ordenamento territorial permanece desatualizado, sem acompanhar as transformações sociais, econômicas e ambientais ocorridas nesse período de quase vinte anos. A ausência de revisão impede a adequação das diretrizes às novas demandas urbanas, como o crescimento populacional, a expansão desordenada e os desafios relacionados à infraestrutura.

Por fim, o Estatuto da Cidade ressalta que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atendida às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades da população quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da respectiva lei. No entanto, observa-se que, na prática, muitos municípios não implementam de forma efetiva o conteúdo de seus Planos Diretores, tampouco realizam as revisões periódicas necessárias para adequá-los às novas dinâmicas urbanas, como se verifica no caso de Governador Valadares, o que compromete, diretamente, a efetividade das políticas públicas e o pleno cumprimento de sua função social, além do bem-estar individual e social da comunidade local.

Em suma, fica evidente que o plano diretor é um instrumento fundamental para a política urbana, desempenhando um papel essencial na orientação do crescimento e da reestruturação das cidades, o que, inevitavelmente, acarreta na prestação de novos serviços custeados pelo município, o que nem sempre é possível se concretizar devido às limitações orçamentárias. É válido ressaltar que o Estatuto da Cidade estabelece apenas os princípios gerais que devem nortear os instrumentos da política urbana, delegando aos municípios a responsabilidade de detalhar sua aplicação conforme as necessidades locais por meio do Plano Diretor.

Assim, é com o Plano Diretor que o município consegue criar as condições reais para a utilização desses instrumentos, que visam garantir a efetividade das ações planejadas e a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização. Com a efetiva implementação do que está disposto nos planos diretores, os municípios conseguirão aumentar suas próprias receitas municipais, principalmente, se voltarem a atenção para a arrecadação com os instrumentos de financiamento da política urbana previstos no Estatuto da Cidade. À vista disso, será detalhado abaixo os principais instrumentos urbanísticos disponíveis para o poder público municipal.

### **3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E FINANCEIROS DE FINANCIAMENTO URBANO PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, trouxe a autonomia dos municípios para elaborar e executar seus orçamentos. Também trouxe um conjunto de competências tributárias para assegurar aos municípios capacidade de executar políticas públicas. Apesar disso, permanece elevada a dependência de recursos provenientes da União e dos Estados, seja por transferências constitucionais, convênios ou emendas parlamentares, o que compromete a previsibilidade e dificulta o planejamento orçamentário municipal (Carvalho Junior, et al. 2018).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os instrumentos de política urbana, buscando evitar o crescimento desordenado que produz impactos negativos ao meio ambiente e à organização espacial, incentiva os municípios a executar um correto planejamento urbano por meio do Plano Diretor. Neste sentido, o próprio Estatuto da Cidade cuidou de especificar as formas de financiamento para as políticas urbanas, prevendo institutos tributários-financeiros para esta finalidade e dando regulamentação complementar ao direito financeiro e tributário brasileiro com foco ao desenvolvimento urbano. A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto deve sempre estar orientada pela função social da propriedade e pela promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Como apontado por Sirvinskas, “qualquer utilização desses instrumentos que não vise a tais objetivos carece de respaldo nas normas gerais de política urbana” (2022, p. 780).

Esses instrumentos estão dispostos no art. 4º do Estatuto da Cidade, nos incisos I ao VI. Dentre eles, este trabalho irá focar naqueles de cunho financeiro e tributário, descrevendo os que mais possuem impacto diretamente nas políticas públicas, sendo eles: IPTU, Contribuição de Melhoria, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Consórcios Imobiliários, Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.

#### **3.1. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)**

O IPTU é um dos impostos mais importantes para os municípios e incide sobre a propriedade imobiliária urbana. O valor do imposto é calculado com base no valor venal do imóvel, que leva em conta características como o tamanho do terreno, a área construída e a localização do imóvel. O fortalecimento do autofinanciamento municipal passa, necessariamente, pela ampliação do esforço fiscal na arrecadação desse imposto (Orair, 2016, p. 260-262), considerado socialmente mais justo e relevante para o ordenamento territorial e a recuperação de mais-valias urbanas.

Manter o cadastro imobiliário e a planta de valores do município atualizados é fundamental para a correta aplicação do imposto, contudo, de acordo com o artigo Financiamento das Cidades, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, no ano de 2006, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), a realidade de muitos municípios é o oposto, com ausência de atualização dos cadastros, imóveis com avaliações desatualizadas, falta de coleta de dados, falta de informações do calendário fiscal entre outros.

A negligência na atualização do cadastro imobiliário e da planta genérica de valores configura uma falha na ação planejada do ente municipal, contrariando os princípios de transparência e eficiência na gestão fiscal. Quando o poder público deixa de atualizar tais instrumentos, abre-se espaço para a ocorrência de tratamento desigual entre contribuintes, uma vez que edificações novas e lotes não cadastrados deixam de ser tributados, enquanto os imóveis regularmente registrados continuam arcando com suas obrigações fiscais.

Assim, é necessário que os municípios revitalizem o IPTU para uma melhor eficácia do seu papel como um instrumento capaz de contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável das cidades, em consonância com o art. 156, § 1º, III da CRFB/88. Pois, assim como aponta o extinto Ministério das Cidades (2006, p. 50), além de sua função arrecadatória, o imposto possibilita o conhecimento do patrimônio imobiliário e das dinâmicas de ocupação do território, viabilizando a construção de indicadores fiscais e urbanos que orientam as decisões do poder público, ao passo que, os municípios mais habilitados a políticas públicas são aqueles que melhor arrecadam o IPTU, na medida em que existe um conhecimento efetivo da realidade local.

### 3.2. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A Contribuição de Melhoria é um tributo previsto na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e no Estatuto da Cidade, sendo cobrado sobre os proprietários de imóveis

que se beneficiam diretamente de obras públicas realizadas pelo município. Trata-se de um instrumento primordial para o desenvolvimento do espaço urbano e do cumprimento da função social da propriedade, pois permite que a valorização imobiliária decorrente da obra contribua para o seu próprio custeio (Regina, 2021, p. 200). Isto é, não pode ser usada para a execução de obras futuras, só podendo ser cobrada após o término da obra e não engloba serviços como manutenção, conservação e recapeamento.

É indiscutível que uma atividade estatal decorrente de uma obra pública pode acarretar em um benefício individual para o particular, qual seja, a valorização do imóvel, sendo assim, deve haver uma vontade política e técnica para efetivar a exigência tributária da contribuição de melhoria, haja vista que é considerado um instrumento para ordenação da cidade, nos termos do artigo 4º do Estatuto da Cidade. Os municípios são responsáveis por inserir a cobrança da Contribuição de Melhoria no Código Tributário Municipal e por estabelecer a rotina do processo de cobrança por meio de lei específica, em observância aos requisitos do art. 82 do CTN e dos procedimentos do Decreto-Lei nº 195/1967.

Essa contribuição pode ser utilizada para promover o desenvolvimento de áreas periféricas ou de áreas que necessitam de grandes melhorias de infraestrutura. No entanto, conforme descrito no CTN, os valores cobrados devem respeitar um limite total, que equivale ao valor da obra, e um limite individual, que é equivalente ao acréscimo de valor para cada imóvel beneficiado. No Guia para Elaboração e Revisão dos Planos Diretores, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), é ressaltado o seguinte:

Embora os recursos arrecadados com a Contribuição de Melhoria não sejam de utilização obrigatória para os objetivos da política urbana municipal, o Plano Diretor pode indicar essa possibilidade, que, quando pertinente, pode incidir em dotações específicas nas leis orçamentárias municipais (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022, p. 927).

Portanto, com a contribuição de melhoria, é possível ser criado um círculo de investimentos nas cidades, diminuindo a dependência de transferências de outros entes federados.

### 3.3. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA

Conforme art. 182, §4º da CRFB/88 e art. 5º do Estatuto da Cidade, o Poder Público municipal pode exigir que proprietários de imóveis subutilizados, não utilizados ou mantidos em situação de ociosidade promovam o adequado aproveitamento do solo urbano. Considera-se terreno subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou na legislação específica, já o terreno não edificado é aquele sem qualquer construção, embora possa possuir alguma utilidade, como estacionamento, pasto etc e, por fim, o terreno não utilizado é aquele para o qual o proprietário não atribuiu nenhuma finalidade.

O parcelamento refere-se à subdivisão de glebas urbanas; a edificação, à construção ou ampliação para atingir o aproveitamento mínimo exigido; e a utilização, ao uso efetivo do imóvel, assegurando o cumprimento da função social da propriedade. A aplicação dessas medidas depende da prévia delimitação das áreas no Plano Diretor e da edição de lei específica. Só depois de fixadas as áreas no Plano Diretor é que poderá ser editada a lei municipal específica para a área em que estarão os imóveis sujeitos àquelas imposições urbanísticas.

O descumprimento da obrigação, após notificação e decurso do prazo legal, autoriza a adoção de medidas gradativas, como o IPTU Progressivo no Tempo e, em último caso, a desapropriação sancionatória. Esses instrumentos contribuem para reduzir a retenção especulativa, otimizar a infraestrutura existente e promover o desenvolvimento urbano ordenado.

### 3.4. IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento tributário e urbanístico previsto no art. 7º do Estatuto da Cidade, destinado a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Sua lógica consiste na elevação gradativa da alíquota do imposto para imóveis subutilizados, não utilizados ou mantidos em situação de ociosidade, funcionando como medida sancionatória voltada a incentivar o adequado aproveitamento do solo urbano.

A aplicação do IPTU progressivo somente é possível após a adoção das etapas anteriores do processo sancionatório: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, previstas no art. 5º. Apenas diante do descumprimento dessas determinações é que se autoriza a incidência da alíquota progressiva, conforme determina expressamente o art. 7º, caput, e

reforça o § 3º, que veda qualquer forma de isenção, anistia ou remissão para proprietários que não atendam à função social.

A progressividade da alíquota é limitada a cinco anos consecutivos, com aumento anual máximo correspondente ao dobro da alíquota anterior, respeitado o teto de 15%. Persistindo a inércia do proprietário, o imóvel pode ser desapropriado mediante pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º do EC).

Acerca do IPTU Progressivo, Fiorillo e Ferreira (2019, p. 164), ancorados na doutrina de Elizabeth Nazar Carrazza, afirmam que esse tributo tem caráter sancionatório, mas não por conta de um ato ilícito, o que mantém a estrutura conceitual de tributo. A sanção incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária do imóvel, no entanto, ela decorre do mau uso que a pessoa faz da sua propriedade urbana considerando o estabelecido no art. 5º do Estatuto da Cidade, ou seja, solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devido a sua função extrafiscal de promover equilíbrio econômico e influenciar comportamentos sociais.

Ainda que o imposto tenha caráter sancionatório, sua aplicação deve observar o princípio constitucional do não confisco, de modo que a carga tributária não pode se tornar tão elevada a ponto de inviabilizar, de forma absoluta, a manutenção da propriedade ou de exceder o valor do bem. Além disso, não se pode desapropriar sem indenização equivalente ao valor do imóvel. O instrumento atua dentro dos limites proporcionais, buscando corrigir distorções no uso do solo, combater os chamados vazios urbanos e promover o desenvolvimento urbano sustentável, além de fortalecer a arrecadação municipal.

### 3.5 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC)

A OODC é uma concessão emitida pelo poder público para que o proprietário do imóvel construa acima do coeficiente básico estabelecido por lei, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Esse coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno (art. 28, § 1º do EC), cabendo ao Plano Diretor municipal delimitar os limites máximos do coeficiente de aproveitamento, configurando-se assim uma faixa intermediária de incidência de contrapartidas, a serem prestadas pelos beneficiários dos potenciais excedentes aos coeficientes básicos.

A cobrança e as condições da outorga devem ser estabelecidas por lei municipal específica, que definirá a fórmula de cálculo, as hipóteses de isenção e as contrapartidas exigidas. Os recursos arrecadados devem ser destinados às finalidades previstas no art. 26 do

Estatuto, como habitação de interesse social, regularização fundiária e implantação de equipamentos urbanos.

Existem dois tipos de Coeficiente de Aproveitamento(CA): básico e máximo. O CA básico garante o direito básico de uso da propriedade. O CA máximo permite um uso adicional. A título de exemplo, cita-se um terreno que está localizado em uma área de CA básico 1 mas que permite um CA máximo de 4, nesse caso, se o proprietário deseja construir acima do CA básico, precisa adquirir o direito de construir a mais, sem ultrapassar, todavia, o CA máximo estabelecido para aquela região, que no exemplo, seria o limite de 4.

A aplicação dos recursos é direcionada para itens de interesse público, social ou ambos, especificamente listados no Estatuto da Cidade. Fiorillo e Ferreira definem a OODC como um relevante instrumento de adequação do meio ambiente artificial às demandas inerentes ao desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Trata-se, portanto, de importante mecanismo em que a ordem econômica capitalista “financia” o adequado ordenamento da cidade em proveito da dignidade da pessoa humana, cumprindo, concretamente, os princípios fundamentais de nossa Constituição Federal em decorrência do que estabelecem os arts. 1.o, II e IV, e 3.o, III (Fiorillo; Ferreira, 2019, p. 191).

Em síntese, a OODC é um instrumento de gestão do território urbano, mas também de financiamento, e por essa razão gera controvérsia quando aplicado, mas possui potencial para auxiliar no crescimento da cidade de forma eficiente, com grandes investimentos na infraestrutura urbana, a exemplo, em áreas próximas a eixos de transporte.

### 3.6 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E CONSÓRCIOS IMOBILIÁRIOS

As Operações Urbanas Consorciadas, previstas nos arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade, são instrumentos utilizados pelo município para promover transformações estruturais em áreas específicas da cidade, socialmente desejáveis as realizações de transformações urbanísticas estruturais, por meio de um conjunto de intervenções coordenadas entre o poder público, os proprietários, os moradores e os investidores privados.

Para sua implantação, o Estatuto da Cidade exige a elaboração de uma lei municipal específica que delimita a área da operação, que defina o programa básico de ocupação, que estabeleça o programa de investimentos e determine as contrapartidas dos proprietários e investidores, além das regras de controle e participação social. Nessas operações, conforme acentuado pelo artigo Financiamento das Cidades (2006, p. 256), o município pode utilizar instrumentos como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), autorizados pelo art. 34, que funcionam como títulos negociáveis representativos do direito de construir acima do coeficiente básico previsto pela legislação urbanística.

Por sua vez, os Consórcios Imobiliários, previstos nos arts. 46 a 48 do mesmo Estatuto, também constituem uma forma de parceria entre o Poder Público e os proprietários de imóveis urbanos, especialmente quando esses imóveis estão subutilizados, não utilizados ou sujeitos às medidas de cumprimento da função social da propriedade. Nesse modelo, o proprietário transfere seu imóvel ao município para que este realize obras de urbanização ou construção, recebendo posteriormente unidades imobiliárias já valorizadas, proporcionais ao valor original do imóvel antes da intervenção. Esse instrumento permite ao município viabilizar projetos urbanísticos sem a necessidade de adquirir o imóvel de forma onerosa, ao mesmo tempo em que assegura ao proprietário a compensação correspondente.

Em termos financeiros e fiscais, esses dois instrumentos vem possibilitar a superação de um grande problema urbano, que é a falta de recursos para a requalificação de áreas urbanas que muitas vezes possuem uma boa infraestrutura, mas necessitam de investimentos para voltar a ter importância nos ambientes urbanos. Além disso, ambos são um claro exemplo do Princípio da cooperação entre os setores público e privado em matéria urbanística estabelecido nas diretrizes do Estatuto da Cidade, embora a condução da política urbana permaneça sob responsabilidade do Estado, conforme ressalta Regina (2021, p. 143).

### 3.7 DIREITO DE PREEMPÇÃO

O Direito de Preempção, previsto nos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade, confere ao município preferência na aquisição de imóveis urbanos colocados à venda por seus proprietários, estipulando vantagens e obrigações recíprocas para os contratantes, desde que esses imóveis estejam localizados em áreas previamente delimitadas por lei municipal específica, com prazo não superior a cinco anos, renovável a partir de 01 (um) ano após o decurso do prazo inicial de vigência (§ 1º do art 25 do Estatuto). Essa lei deve ser baseada no

plano diretor e deve indicar as finalidades públicas que justificam a instituição da preempção. O município não adquire automaticamente o imóvel, mas tem o direito de comprá-lo antes de qualquer interessado privado, caso o proprietário decida vendê-lo.

O art. 27 determina que o proprietário de imóvel localizado em área sujeita ao direito de preempção deve notificar o município acerca da intenção de venda, informando o preço e as condições do negócio. O Poder Público dispõe do prazo de 30 dias para manifestar interesse na aquisição nas mesmas condições propostas, sob pena de renúncia à preferência. Caso o imóvel seja alienado a terceiros por preço ou condições diversas das comunicadas, a venda será nula de pleno direito, nos termos do §5º do referido artigo, assegurando a efetividade do direito de preempção.

Assim, o Direito de Preempção permite ao município orientar a ocupação do solo, garantir áreas para equipamentos públicos e promover habitação de interesse social de maneira planejada, sem necessidade de recorrer à desapropriação imediata e sem os custos adicionais que ela implica, para os fins de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

### 3.8 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Transferência do Direito de Construir, prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, permite ao proprietário exercer em outro local, ou transferir a terceiros, o potencial construtivo de um imóvel quando esse potencial não pode ser utilizado na própria área devido a restrições urbanísticas ou ambientais. Essa transferência deve ser feita mediante escritura pública. Cada município deve regulamentar o instrumento por meio de lei municipal específica, definindo de forma objetiva as situações em que a transferência será permitida e os critérios de cálculo do potencial construtivo transferível.

A lei municipal deve definir com clareza as áreas emissoras (de onde sai o direito) e receptoras (para onde ele pode ser transferido), bem como os coeficientes máximos admissíveis e os parâmetros urbanísticos aplicáveis. Assim, a Transferência do Direito de Construir funciona como um mecanismo de equilíbrio entre a proteção do patrimônio coletivo e o direito individual do proprietário, permitindo ao município orientar a ocupação do solo de maneira eficiente, ao mesmo tempo em que assegura justiça urbanística e incentiva o desenvolvimento urbano sustentável.

Diante do amplo conjunto de instrumentos disponíveis aos municípios para a gestão do território e da política urbana e considerando a necessidade de salvaguardar o bem-estar coletivo, torna-se fundamental que os governos municipais se empenhem na melhoria da gestão dos tributos próprios, fazendo com que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade ocupem seu devido papel dentro do sistema fiscal patrimonial urbano. Outrossim, ao observar a elevada dependência das transferências da União e dos Estados que acaba fragilizando a autonomia municipal e incentivando posturas passivas por parte dos gestores para com os desafios locais, faz-se, ainda mais, necessário que os municípios direcionem seus esforços para garantir que a propriedade imobiliária cumpra efetivamente sua função social, a fim de alcançar uma cidade sustentável e democrática. Posto isto, o tópico seguinte apresenta um quadro geral desses instrumentos no município de Governador Valadares, que permitem compreender e interpretar, de forma qualitativa, a legislação municipal.

#### **4 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 o município possui, em suas legislações urbanísticas, especialmente no Plano Diretor, diversos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade. Contudo, a maior parte desses instrumentos não é regulamentado por leis específicas, tampouco vêm sendo aplicados na prática.

No Código Tributário do município (LC nº 34/2001), observa-se a implementação do IPTU. Nesse viés, a pesquisa demonstrou que além de ser um dos principais instrumentos jurídicos de financiamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, na prática, é uma das mais relevantes fontes de receita própria do município de Governador Valadares/MG. Em uma análise da arrecadação correspondida 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 não apenas a importância do IPTU para a autonomia financeira municipal, mas também mostra que Governador Valadares tem entendido o papel do IPTU como instrumento de ordenamento territorial e de financiamento das políticas públicas urbanas (Governador Valadares, 2026a).

Foi observado um salto em determinados anos, como 2013, 2015 e especialmente 2023, o que sugere que medidas de gestão tributária, revisão de valores venais ou uma maior eficiência na cobrança foram implementadas. Essa sugestão é confirmada pela Lei Complementar nº 152/2012, pois no ano de 2012 Governador Valadares atualizou os valores venais do imóvel e redefiniu a base de cálculo do imposto. Ademais, em 2022, o município atualizou sua planta de valores, revisando os mapas de setorização e as tabelas de construção, vide Lei Complementar 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 apresentada no artigo Financiamento das Cidades (2006) 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.

A Contribuição de Melhoria também está instituída legalmente pelo município em seu Código Tributário. No entanto, não é regulamentada por lei específica, conforme determina o Código Tributário Nacional, e não foi instituída no Plano Diretor da cidade. Além disso, não foi encontrada nenhuma receita deste tipo durante os últimos 20 anos. Em outras palavras, o município não arrecada esse tributo. A ausência de cobrança da Contribuição de Melhoria, impede a recuperação das mais-valias geradas pelas obras públicas, isto é, eventuais melhorias de infraestrutura que potencialmente valorizam os imóveis em Governador Valadares não resultam em arrecadação para o município, caracterizando uma enorme falha, pois destina todo o custo da obra ao orçamento público, que muita das vezes, é precário. A literatura tributária tem demonstrado que este tributo é de difícil implementação, uma vez que seu custo concentrado gera muita reação contrária ao poder executivo municipal, mobilizando muito a sociedade contra este tipo de cobrança (Harada, 2014, p. 148-151; Carrazza, 2015, p. 708-712).

Dos instrumentos detalhados neste trabalho (excluindo o IPTU e a contribuição de melhoria que já foram citados nos parágrafos acima), o Plano Diretor da cidade (LC nº 95/2006), instituiu 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 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 Outorga Onerosa do Direito de Construir 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. Governador Valadares, poderia, com esse instrumento, determinar condições ou regiões específicas que teriam desconto nessa outorga, bem como, incentivar a densificação de áreas nas principais avenidas da cidade, aproximando os locais de moradia e emprego. Pelo exposto, o município deixa de captar recursos gerados pela verticalização e por empreendimentos que ultrapassam o coeficiente básico de aproveitamento, e ainda, perde oportunidade em termos de organização do território urbano.

Outro mecanismo não adotado pelo município é os chamados Consórcios Imobiliários. Basicamente, consiste em uma parceria entre o Poder Público e os proprietários de imóveis situados em áreas a serem urbanizadas, edificadas ou regularizadas, que funcionaria como uma estratégia capaz de transformar áreas subutilizadas, induzir requalificação urbana e ampliar a produção de habitação de interesse social sem pressionar negativamente o orçamento municipal. Pois, esse consórcio promove um modelo de ganho compartilhado: o município obtém áreas e infraestrutura necessárias ao desenvolvimento urbano e os proprietários participam da valorização imobiliária gerada pela intervenção, além do corpo social se beneficiar com novas áreas urbanizadas, maior oferta de habitação e melhor ordenamento territorial.

O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória estão previstos no Plano Diretor. Para que esses instrumentos sejam operacionalizados, é necessário 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 arts. 67 a 70. Conforme art. 67, ele é aplicável às glebas e lotes não edificados, subutilizados ou não utilizados que se encontrem nas áreas de adensamento prioritário definidas pelo Plano Diretor.

Para efeitos da lei, consideram-se imóveis não edificados aqueles com coeficiente de aproveitamento igual a zero, bem como glebas não parceladas. São considerados subutilizados ou não utilizados os imóveis com edificações inacabadas ou majoritariamente desocupadas por período prolongado, ressalvadas as hipóteses de impedimento jurídico, bem como aqueles destinados a atividades que não demandem edificação ou a funções públicas verdes ou comunitárias. 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.

Ainda que a Lei de Uso e Ocupação do Solo tenha regulamentado como se daria o procedimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, esse instrumento não é aplicado na prática pelo município. Melhor dizendo, Governador Valadares não emite notificações aos proprietários, não estabelece prazos para o adequado aproveitamento do solo e não desencadeia 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.

O IPTU progressivo no tempo previsto no Estatuto da Cidade, também está previsto no Plano Diretor da cidade. No entanto, o art. 51 da lei municipal transfere as condições de aplicação para lei específica. Igualmente, na Lei de Uso e Ocupação do Solo, no parágrafo 1º do art. 69 é descrito que a graduação anual das alíquotas será estabelecida por meio de lei específica. Acontece que, essa lei ainda não foi instituída pelo município, por ora, não existe IPTU progressivo no tempo em Governador Valadares, sobretudo porque o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, que é etapa prévia e condição para a aplicação do IPTU progressivo, também não vem sendo aplicado.

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 edificados. Em suma, terrenos urbanos vazios ou sem construção pagam uma alíquota inicial mais elevada do que os imóveis edificados, 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, em tese, é o mesmo estabelecido na legislação federal, desestimular a manutenção de terrenos ociosos em áreas urbanas, incentivando que sejam edificados 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, a qual permite ao proprietário exercer em outro local, ou transferir a terceiros, o potencial construtivo de um imóvel quando esse potencial não pode ser utilizado na própria área, está prevista no Plano Diretor. O art. 62 do plano, aduz que o potencial construtivo é o que está descrito nas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano e de Parcelamento do Solo Urbano.

Nesse sentido, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (LC nº 178/2014) nada fala sobre a transferência do direito de construir. Em contrapartida, a Lei de Uso e Ocupação do Solo determina que para a transferência ocorrer, o imóvel de origem (áreas emissoras) deve atender a pelo menos um dos requisitos legais: ser tombado pelo patrimônio histórico, estar localizado em Área de Interesse Especial (AIE) com potencial construtivo limitado, ou ser objeto de doação parcial ao Município para implantação de espaço público comunitário, com destinação mínima de 50% da área a espaços verdes arborizados. Depois de concluída a transferência, o potencial construtivo passa a ficar vinculado exclusivamente ao imóvel receptor. Para receber o coeficiente transferido (áreas receptoras), o imóvel deve estar inserido em zona de adensamento prioritário, definidas no Plano Diretor. A lei também estabelece algumas limitações específicas.

Embora a Lei de Uso e Ocupação do Solo defina quem pode emitir e quem pode receber potencial construtivo, além de fixar os limites gerais dessa transferência, não é detalhado o cálculo completo do potencial construtivo transferível nem os procedimentos administrativos, que, segundo a própria legislação, em seu art. 72, § 3º, dependem de regulamentação por decreto: “Os procedimentos para a transferência do direito de construir serão regulamentados por Decreto do Poder Executivo.”

Percebe-se, portanto, que o município não aplica efetivamente o instrumento de Transferência do Direito de Construir, pois mesmo previsto no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, referido decreto ainda não foi regulamentado, logo, não existe às regras técnicas e administrativas para a correta utilização desse instrumento como forma de compensação urbanística para imóveis tombados, áreas ambientalmente protegidas ou zonas destinadas a programas habitacionais.

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, realmente 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. Na sequência, o art. 60 descreve para quais finalidades esse instrumento poderá ser utilizado. 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 intervencionistas, 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 (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022, p. 14).

Nesse sentido, foi possível perceber que Governador Valadares entra nessa lista de municípios que apenas citam os instrumentos em seu Plano Diretor, pois de todos os instrumentos trabalhados nesta pesquisa, e que estão presentes no Plano Diretor, apenas um deles possui legislação específica com às diretrizes, o que compromete substancialmente a política urbana municipal, fazendo com que grande parte desses instrumentos permaneça

apenas no plano formal, sem capacidade de produzir transformações reais no território e sem capacidade de aumento na arrecadação própria.

#### 4.1. 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 institucional administrativa, a pesquisa analisou a efetivação de despesas orçamentárias por elemento e por período, com base nos dados disponibilizados no portal da transparência pela Prefeitura de Governador Valadares, a fim de verificar a execução financeira do Fundo Municipal de Habitação. Constatou-se que, embora haja dotação para o fundo formalmente prevista nos orçamentos entre 2017 e 2024, sua execução é extremamente baixa ou inexistente. Em diversos exercícios, como 2017, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2024, apesar da previsão orçamentária, não houve registro de despesas executadas. Nos poucos casos em que ocorreu alguma movimentação, como em 2018 e 2023,

os valores foram irrisórios diante do montante orçado, evidenciando a ausência de uma política consistente de aplicação dos recursos para ações de habitação e urbanização.

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, apesar de Governador Valadares possuir legislação e estrutura institucional para a política pública urbana municipal, não foi identificado um planejamento claro com o objetivo de coordenar projetos e alinhá-los aos instrumentos de financiamento. Esse cenário evidencia uma fragilidade estrutural na gestão orçamentária municipal, marcada pela dissociação entre planejamento formal e efetiva execução das políticas públicas urbanas. 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, ainda, que o planejamento é elemento indispensável para garantir segurança jurídica e racionalidade na alocação de recursos públicos.

Nesse ínterim, o próximo tópico irá detalhar como está o processo de revisão do Plano Diretor da cidade, a fim de identificar eventuais oportunidades e/ou falhas para a política urbana do município e como os instrumentos podem e estão sendo considerados nesta revisão.

## **5 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E A OPORTUNIDADE DE REFORMULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA**

A revisão do Plano Diretor de Governador Valadares representa um marco importante na política urbana municipal, especialmente diante do longo período de desatualização do instrumento, vigente desde 2006. A iniciativa, ocorrida em 2023, reflete a necessidade de adequar o planejamento urbano às transformações socioeconômicas e territoriais ocorridas no município ao longo desses últimos anos, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Esse processo visa não apenas reavaliar as diretrizes de uso e ocupação do solo, mas também fortalecer os mecanismos de financiamento da política urbana, fundamentais para a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade, principalmente, porque como mencionado anteriormente, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, cujos recursos estão vinculados às diretrizes do planejamento urbano municipal, ainda são pouco explorados pelos municípios, inclusive o de Governador Valadares. Logo, a revisão do Plano Diretor representa uma oportunidade de integrar o planejamento urbano participativo às estratégias de arrecadação e gestão dos recursos municipais, sobretudo os de natureza tributária.

O presente estudo buscou averiguar se os instrumentos de financiamento da política pública estariam sendo considerados nos documentos oficiais do novo Plano Diretor da cidade, bem como se daria o avanço da revisão deste plano considerando os novos cenários de desenvolvimento do município e, se os instrumentos não previstos no Plano Diretor vigente seriam incorporado no Plano Diretor em discussão. Este tópico foi elaborado com base nas informações oficialmente disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares em canal institucional específico destinado à divulgação do Plano Diretor Municipal. O referido portal reúne cartilhas explicativas, publicações técnicas, notícias, decretos e demais atos normativos relacionados ao processo de elaboração, revisão e implementação do Plano

Diretor, constituindo fonte primária e oficial de dados e documentos que fundamentam as análises aqui desenvolvidas (Governador Valadares, 2026b;f).

A cartilha da revisão do Plano Diretor de Governador Valadares, disponibilizada pela prefeitura, apresenta, de forma acessível, a importância e os fundamentos da revisão do instrumento, destacando seu papel como lei que organiza o desenvolvimento urbano e rural do município com base nas diretrizes do Estatuto da Cidade. O documento reforça a necessidade de atualização periódica do Plano Diretor, para adequá-lo às novas dinâmicas territoriais e sociais. A proposta atual estrutura-se em cinco eixos temáticos, são eles: socioeconômico; infraestrutura; uso e ocupação; mobilidade e circulação; e ambiental, que orientam as ações voltadas à habitação, transporte, saneamento, gestão democrática, meio ambiente e desenvolvimento rural sustentável. A cartilha ainda enfatiza a participação popular como princípio essencial para garantir um planejamento inclusivo e representativo, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos conceitos de cidade inteligente e resiliente, comprometida com qualidade de vida, inovação e justiça social.

Diante da promessa de atualização, vale detalhar o que já foi feito nessa revisão. A primeira reunião foi realizada em 31 de janeiro de 2023 e marcou o lançamento oficial do processo de atualização da principal legislação urbanística do município. O encontro reuniu representantes do poder público, da Câmara Municipal e da sociedade civil, enfatizando a importância da gestão democrática e da participação popular em todas as etapas de elaboração do novo plano. Na ocasião, o prefeito destacou o caráter técnico e colaborativo da revisão, conduzida com apoio de empresas especializadas. O processo está estruturado em quatro fases principais: estruturação das equipes e levantamento de dados, diagnóstico (uma leitura da realidade), elaboração de propostas e redação do projeto de lei. O evento inaugurou uma série de atividades públicas, audiências, oficinas e seminários, que, segundo o prefeito da cidade na época, eram para serem concretizadas até o mês de junho.

Em março de 2023, foi realizada a primeira reunião do Simpósio de Diagnóstico dos Cinco Eixos, etapa fundamental para esse processo. O evento teve como objetivo apresentar à população o diagnóstico da realidade atual do município, com base em dados e evidências, além da contribuição de especialistas, a fim de orientar as discussões e proposições que seriam feitas nas audiências públicas. No entanto, a segunda reunião do simpósio, que estava prevista para ocorrer no dia seguinte, foi cancelada. Desde então, a reunião não foi remarcada, e nenhum novo encontro sobre o tema foi realizado, o que acabou interrompendo temporariamente a continuidade dessa etapa importante da revisão.

Em fevereiro de 2024, foi empossado o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, composto por 32 membros: metade indicados pela Prefeitura e metade eleitos pela sociedade civil (Diário do Rio Doce, 2024). A eleição ocorreu em janeiro de 2024, com representantes de diversas categorias, incluindo associações de bairros, conselhos municipais, movimentos sociais e instituições de ensino superior. A primeira reunião do Núcleo Gestor ocorreu em 7 de março de 2024, no plenário da Câmara Municipal. O encontro apresentou o calendário de reuniões e estratégias para envolver a comunidade nas decisões que impactarão o futuro desenvolvimento da cidade. No mesmo mês, também foi nomeada a Comissão Municipal de Revisão do Plano Diretor, conhecida como Núcleo Técnico. O Núcleo Técnico é composto por técnicos e servidores dos diversos órgãos municipais envolvidos e responsáveis por ações direta ou indiretamente vinculadas ao planejamento, às comunicações, à ação social e às questões administrativas, em especial nas áreas relacionadas com o planejamento urbano.

A Prefeitura realizou levantamentos abrangentes sobre recursos hídricos, pavimentação e outras áreas relevantes para embasar a revisão do Plano Diretor. Também foram contratadas empresas especializadas para auxiliar na revisão do Plano Diretor, garantindo uma abordagem técnica e abrangente. Entre as propostas desenvolvidas, destaca-se o projeto "Nova Valadares", que visa a expansão urbana na margem direita do Rio Doce.

O Estatuto da Cidade dispõe em seu art. 40, § 4º que o Plano Diretor deve ter participação popular e publicidade. *In verbis*:

Art. 40

(...)

§ 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 produzidas;

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

Em consonância com a legislação federal, e conforme mencionado anteriormente, a prefeitura disponibilizou em seu site oficial uma parte destinada somente ao Plano Diretor, publicizando o cronograma, agenda e etapas da revisão do plano diretor, como também atas, discussões, reuniões e as legislações relativas ao plano. Outrossim, também foi proporcionado um questionário online para que os cidadãos pudessem contribuir com suas opiniões e sugestões. Segundo a própria prefeitura:

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, 2026).

Destaca-se também, oficinas realizadas nas escolas municipais de Governador Valadares, onde alunos de 27 (vinte e sete) escolas da rede municipal de educação exerceram sua cidadania por meio de diferentes atividades que vão contribuir na formulação de um relatório para o Plano Diretor. Referido projeto começou a ser executado em março de 2023 e contou com alunos do 4º ao 9º ano, desenvolvido pelas secretarias municipais de Planejamento e Educação, com o objetivo de o aluno participar das ações e resultar em um aprendizado nas atividades sociais em prol da cidadania para o desenvolvimento do município. Em razão disso, todos os alunos que participaram do projeto receberam certificado do Projeto Cidadão Mirim.

O objetivo deste projeto com os estudantes foi conhecer os desejos e a necessidade da população, proporcionando aos alunos uma oportunidade de exercer e praticar a cidadania, além de promover vínculo entre as escolas, famílias e comunidade na análise das necessidades sociais da região. Os alunos puderam desenvolver seus trabalhos por meio de diferentes estratégias, como roda de conversa, vídeos, filmes, pesquisas, podcast e palestras, além de visita *in loco* com registros de fotos, vídeos e entrevistas de moradores da região escolar. Tais trabalhos feitos pelos alunos, farão parte de um relatório que será anexado como um produto denominado Diagnóstico Participativo do Plano Diretor.

Pela leitura do Cronograma do Plano Diretor disponibilizado no site da Prefeitura, verifica-se que, até o momento, apenas a primeira etapa foi realizada, isto é, a etapa de planejamento. Em resumo, conforme descrito acima, essa fase teve como objetivo principal estabelecer as bases metodológicas e organizacionais para o desenvolvimento das etapas seguintes. Nela, foram realizadas a apresentação da minuta de metodologia, o plano de comunicação e o cronograma preliminar, seguidos de reuniões com o grupo técnico para deliberar sobre esses documentos. Também ocorreu a publicação do decreto e do edital revisados, bem como a convocação da população para formação do Núcleo Gestor, com a divulgação dos inscritos, recursos e resultados do processo de seleção. Além disso, foram organizadas as atividades do Núcleo Técnico e encaminhados os documentos para análise e validação do plano de trabalho. Por fim, ocorreram algumas reuniões e oficinas importantes para o avanço do projeto.

Embora a revisão do Plano Diretor tenha começado de uma forma positiva, gerando expectativa de uma efetiva operacionalização dos instrumentos da política urbana, as demais etapas previstas no cronograma: diagnóstico, proposições e aprovação do Plano Diretor, ainda não foram iniciadas. Essas fases são essenciais pois envolvem ações como a leitura técnica e comunitária da cidade, a realização de audiências públicas, a sistematização de dados sobre a realidade urbana, a construção das propostas temáticas, a elaboração do estudo de concepção, e, por fim, a aprovação da minuta final do Plano Diretor, com consultas e conferências públicas antes do encaminhamento do projeto de lei à Câmara Municipal. Constata-se, portanto, que o processo de revisão está estagnado na fase inicial, sem avanços concretos capazes de adequar as diretrizes urbanas às novas demandas do município.

Inclusive, em razão da omissão no Plano Diretor pela prefeitura de Governador Valadares, foi instaurado um Inquérito Civil sob o nº 04.16.0105.0135591.2024-37, pelo Ministério Público de Minas Gerais, para apurar as irregularidades urbanísticas do município. O Ministério Público identificou que a ausência de revisão compromete a efetividade da política urbana, evidenciando que, embora o município tenha iniciado procedimentos formais para revisão do Plano Diretor, o processo não avançou de forma contínua, encontrando-se paralisado, sem cronograma definido. Além disso, foi apontado fragilidade institucional e administrativa do município na condução do planejamento urbano, ressaltando a ausência de integração entre o Plano Diretor e outros instrumentos orçamentários. Tal desconexão impacta diretamente a execução das políticas públicas urbanas, reforçando o diagnóstico de que o planejamento ocorre de forma meramente formal, sem reflexos concretos na gestão fiscal e urbana.

Destarte, com a paralisação/atraso do processo de revisão restou prejudicada uma análise jurídica dos instrumentos de financiamento da política pública no contexto do novo plano diretor, sendo esta, feita apenas do plano diretor vigente, conforme tópico anterior. Caso o processo de revisão avance, torna-se fundamental que o município adeque suas diretrizes de planejamento urbano à construção de uma cidade mais eficiente e fiscalmente sustentável. Isso implica, de um lado, a reavaliação de instrumentos atualmente previstos no Plano Diretor que não se mostram compatíveis com a realidade local, seja pela inviabilidade de aplicação, seja pela estratégia de desenvolvimento adotada, e, de outro, a incorporação e regulamentação de instrumentos capazes de ampliar a capacidade fiscal municipal e produzir efeitos concretos sobre o ordenamento urbano. Nesse sentido, destaca-se a relevância da inclusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Contribuição de Melhoria, bem como da efetiva

regulamentação do IPTU Progressivo no Tempo, já previsto formalmente, mas ainda não operacionalizado.

Compreende-se, assim, que o Plano Diretor não deve contemplar, de forma indiscriminada, todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas selecionar aqueles que dialoguem com os desafios específicos do município e com a visão de futuro almejada pela gestão pública, priorizando mecanismos juridicamente adequados e administrativamente viáveis. A ausência desse critério resulta em uma legislação inoperante, como se verifica atualmente, situação agravada pela defasagem do Plano Diretor, desatualizado há uma década, o que compromete sua capacidade de refletir as dinâmicas urbanas contemporâneas e de estruturar instrumentos eficazes de financiamento do desenvolvimento urbano.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo, ao analisar os instrumentos de financiamento de políticas urbanas previstos no Estatuto da Cidade, percebeu que os municípios têm à sua disposição diversos instrumentos para a proteção do meio ambiente urbano. Nesse ínterim, Governador Valadares instituiu a maioria desses instrumentos em sua legislação municipal, além de contar com uma ampla estrutura administrativa voltada ao planejamento, habitação, obras e serviços urbanos, que em conjunto, tem potencial para instituir e financiar a política urbana na cidade. No entanto, esses instrumentos tributários e financeiros são praticamente inaplicáveis pelo município, na medida em que a maioria deles precisam de lei específica para sua regulamentação, das quais não foram implementadas.

Embora positiva a arrecadação com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que nos períodos analisados sempre houve um crescimento do valor arrecadado, o município ainda não explora plenamente seu potencial arrecadatório. Se os gestores municipais fizessem com que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade ocupassem, de forma efetiva, o sistema fiscal e patrimonial urbano, a cidade alcançaria uma tributação eficiente, somada a uma ordenação urbanística adequada, pois esses instrumentos são voltados não só para arrecadação de receitas, mas, principalmente, para um controle de condutas positivas ou negativas que levam ao bem comum.

Quanto ao Plano Diretor, levando em consideração que trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico obrigatório para o município e que desempenha papel central na organização territorial e na definição das diretrizes de crescimento da cidade, a defasagem de

quase uma década na revisão do plano da cidade dificulta a implementação de políticas eficazes de mobilidade, habitação e infraestrutura, especialmente em períodos de adaptação quanto às mudanças climáticas, até porque não há como se pensar em uma cidade sustentável com a principal legislação urbanística da cidade totalmente desatualizada. Essa lacuna reforça a necessidade de maior comprometimento político e técnico para assegurar que o Plano Diretor seja constantemente atualizado, consonante com a legislação federal, para continuar refletindo os interesses atuais da população e não apenas um contexto político ou econômico da época em que foi promulgado.

Apesar das limitações identificadas, há oportunidades de aprimoramento para a cidade. A revisão do Plano Diretor em curso representa um momento estratégico para reabrir o diálogo entre a gestão municipal e a sociedade civil, fortalecendo a gestão democrática, arrecadação própria e promovendo maior transparência e eficiência na gestão fiscal. Além disso, a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, especialmente com destaque à inclusão das escolas municipais no debate do Plano Diretor é um ponto positivo que deve ser fortalecido pelo município, com o intuito de legitimar as decisões e assegurar que às políticas urbanas reflitam as necessidades reais da comunidade. Todavia, o fato da revisão está paralisada e sem nenhuma atualização no ano de 2025, prejudicou uma parte do estudo, principalmente no que tange a análise de verificar se os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estariam sendo considerados nos documentos oficiais do novo Plano Diretor. Mesmo com a paralisação, foi possível identificar as falhas arrecadatórias da municipalidade, podendo essa pesquisa, portanto, contribuir, para instrumentalizar o núcleo gestor do plano diretor, os agentes políticos locais e a sociedade civil para que sejam tomadas decisões mais assertivas.

Em conclusão, Governador Valadares dispõe de instrumentos legais para financiar a implementação da política municipal urbana, mas esses instrumentos não estão sendo utilizados pelo município ou estão sendo utilizados de forma genérica. Para superar os desafios relacionados à sua implementação prática, é necessário planejamento técnico, engajamento social e continuidade das ações planejadas, sobretudo, na finalização da revisão do Plano Diretor, de modo a transformar o potencial normativo em resultados concretos para a população. O fortalecimento da arrecadação municipal, aliado à atualização periódica do Plano Diretor, constitui caminho indispensável para garantir o desenvolvimento urbano sustentável, visando atingir os objetivos definidos pelo Estatuto da Cidade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Elson Fabiano. **Instrumentos da política urbana – Parte 1: Estatuto da Cidade; Inteligência Urbana**, 2021. Disponível em: <[Instrumentos de política urbana e o Estatuto da Cidade - Inteligência Urbana](#)>. Acesso em: 18 dez. 2025.

AZEVEDO, Eder Marques de. **A intersetorialidade 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/l88kxpm6/8DZ92pDc7uB9RH5e.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 da República Federativa do Brasil de 1988**. 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 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.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de; e outros. **O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil**. IPEA, Brasília, 2018

DIÁRIO DO RIO DOCE. **Membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor tomam posse nesta quinta**. 12 de fevereiro de 2024. Disponível em: <[https://drd.com.br/membros-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-tomam-posse-nesta-quinta/?utm\\_source=chatgpt.com#google\\_vignette](https://drd.com.br/membros-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-tomam-posse-nesta-quinta/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette)>. Acesso em: 05 out 2025.

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 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 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 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 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 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 298, de 19 de dezembro de 2022.**  
Atualiza os mapas de setorização e a planta de valores do município. 2022.

**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 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 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.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas.** Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <[Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas | Agência de Notícias](#)>. Acesso em: 18 set. 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Governador Valadares (MG) | Cidades e Estados.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/governador-valadares.html>. Acesso em: 23 dez. 2025.

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: 10<sup>a</sup> Promotoria de Justiça. 2025.

ORAIR, Rodrigo O. **Dilemas do financiamento.** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Financiamento das políticas públicas. Cap. 9. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <[content](#)>. Acesso em: 23 dez. 2025.

PIRES, Lilian Regina Gabriel M. **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis.** São Paulo: Almedina Brasil, 2021. p.191.

SIRVINSKAS, LUÍS P. **Manual de direito ambiental.** (20th edição). Grupo GEN, 2022.