

AS MUDANÇAS NO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO CIVIL

DA SILVA JUNIOR, José Henrique
Universidade Fumec
jhsj@fumec.br

COTA, Guilherme Costa
Universidade Fumec
guic_cota@hotmail.com

FRÓES, Heitor de Freitas
Universidade Fumec
hffroes@gmail.com

BRANT, Laura Pentagna Costa
Universidade Fumec
pentagnalaura@gmail.com

PIMENTA, Thais Rubião
Universidade Fumec
thaisrubiao@gmail.com

RESUMO

O Plano Diretor de Belo Horizonte entrou em vigor em 05 de fevereiro de 2020 e, como instrumento básico da política urbana, traz consigo mudanças que afetam diretamente a estrutura da cidade e das construtoras. O objetivo deste trabalho é analisar essas alterações no plano e seus impactos na construção civil. Para tal, foi realizada uma análise econômica comparando-se cenários do antigo e do novo Plano Diretor na construção de um edifício residencial.

Palavras-chave: Plano Diretor; construção civil; análise econômica.

ABSTRACT

The Belo Horizonte Master Plan came into force on February 5, 2020 and, as a basic instrument of urban policy, brings with it changes that directly affect the structure of the city and the construction companies. The objective of this work is to analyze these changes in the plan and their impacts on civil construction. To this end, an economic analysis was carried out comparing scenarios of the old and the new Master Plan in the construction of a residential building.

Key-words: Master Plan; construction; economic analysis.

INTRODUÇÃO

O novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi sancionado pelo prefeito Alexandre Kalil e publicado no Diário Oficial do Município (DOM), na forma da Lei Municipal n.º 11.181 em 09 de agosto de 2019. O plano, que entrou em vigor em 05 de fevereiro de 2020, é instrumento básico da política urbana e contempla questões vinculadas às estruturas das cidades, ao meio ambiente, à habitação, ao patrimônio cultural e aos espaços públicos e privados.

A mudança no Plano Diretor de Belo Horizonte agravou o conflito de interesse entre esses dois poderes, tornando-se um projeto polêmico, cuja aprovação passou por mudanças durante quatro anos. Diante disso, é notória a importância de analisar e entender a lei e suas mudanças nos aspectos econômicos no âmbito da construção civil. Além disso, por ser uma lei atual, muitas pessoas ainda desconhecem as mudanças e como elas vão afetar diretamente os moradores da cidade e os profissionais da área de construção.

Objetivo

O objetivo desse trabalho é analisar quais foram as alterações devido ao Novo Plano Diretor e seus impactos na construção civil.

METODOLOGIA

Na busca de identificar os impactos econômicos do novo plano diretor de Belo Horizonte, especificamente na construção civil, inicialmente foram divididos 3 cenários, apresentados a seguir (TABELA 01):

- a) Cenário “A”: Empreendimento em análise nas mesmas circunstâncias do ano em que foi construído, considerando premissas do antigo plano diretor;
- b) Cenário “B”: Empreendimento em análise a ser construído considerando as premissas do novo plano diretor;
- c) Cenário “C”: Empreendimento em análise a ser construído considerando a mesma área construída do cenário “A”, por meio da aplicação da outorga onerosa, nas premissas do novo plano diretor.

Tabela 01 - Representação dos cenários a serem utilizados na metodologia

| PARÂMETROS | CENÁRIO "A" | CENÁRIO "B" | CENÁRIO "C" |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ano de construção | 2018 | 2020 | 2020 |

| | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Valor do Terreno | R\$ 1.100.000,00 | R\$ 1.100.000,00 | R\$ 1.100.000,00 |
| Área do terreno (m²) | 720 | 720 | 720 |
| Área construída (m²) | 1265,52 | 1054,6 | 1265,52 |
| Coefficiente de aproveitamento | 1,2 | 1 | 1,0 + 0,2 (ODC) |

Fonte: Dos autores, 2020

Em todos os cenários foram considerados que o terreno é um produto já adquirido pela construtora, considerando assim, seu preço de compra, sem considerar a valorização imobiliária nos cálculos. Para a análise prática, foram reunidos pontos chave para comparação, de forma a manter o parâmetro de análise conforme a metodologia descrita abaixo.

Tipo de edificação

- Edifício residencial com 06 pavimentos; 02 unidades por andar (total de 12 apartamentos); Os apartamentos padrões do edifício têm 78,75 m²; Os apartamentos da cobertura têm 149,02 m²; Os apartamentos do 2º pavimento possuem 168,70 m², contando com a área privativa; 01 elevador; 02 vagas por unidade e 03 vagas para coberturas; total de 26 vagas.

Informações adicionais do empreendimento

Na tabela 02 são expostas a data da solicitação, área do terreno, Coeficiente de Aproveitamento (CA), área do terreno e área total construída. O CA em questão de 1,2. No Plano Diretor antigo, conforme exposto na Tabela 02 no capítulo 5, para o zoneamento ZA, os Coeficientes de Aproveitamento Básico (CA_b) e Máximo (CA_m) são, respectivamente, 1,4 e 1,8. Portanto, utilizando o CA 1,2 no empreendimento a Construtora X não utilizou todo o potencial construtivo permitido pela lei então vigente.

Tabela 02 - Informações adicionais

| INFORMAÇÕES ADICIONAIS FORNECIDAS PELA CONSTRUTORA | |
|---|------------|
| Data da Solicitação | 12/01/2018 |
| CA (Coeficiente de Aproveitamento) | 1,2 |

| | |
|---|----------|
| Área do Terreno (m ²) | 720 |
| Área Total Construída (m ²) | 1.265,52 |

Fonte: Construtora X, 2019.

MUDANÇAS NOS PARÂMETROS DO EMPREENDIMENTO ANALISADO

Conforme visto anteriormente, ocorreram mudanças significativas no Plano Diretor de Belo Horizonte. Com a diferença em alguns dos parâmetros urbanísticos analisados, avaliamos as seguintes alterações nos parâmetros do edifício para o estudo em questão:

Coefficiente de aproveitamento

Segundo o atual Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 11.181/ 2019), o coeficiente de aproveitamento básico (CAbas) passa ser igual a 1,0 (um) para todo o município.

Informações do edifício da “Situação B”

- Edifício residencial com 05 pavimentos; 02 unidades por andar (total de 10 apartamentos); os apartamentos padrões do edifício têm 73,68 m²; os apartamentos da cobertura têm 143,94 m²; os apartamentos do 2º têm 163,6m², contando com a área privativa; 01 elevador; 02 vagas por unidade e 03 vagas para coberturas; total de 22 vagas.

A tabela 03 a seguir apresenta algumas informações adicionais sobre os parâmetros urbanísticos da construção.

Tabela 03 - Informações Adicionais para “Cenário B”

| INFORMAÇÕES EXTRAS PARA ESTUDO | |
|---|----------------------|
| Data da solicitação | A partir de Ago/2019 |
| CA (Coeficiente de Aproveitamento) | 1 |
| Área do Terreno (m ²) | 720 |
| Área Total Construída (m ²) | 1.054,60 |

Fonte: Dos autores, 2020

COMPARATIVO DOS PARÂMETROS DA “SITUAÇÃO A” E “SITUAÇÃO B”

A tabela 04 apresentada a seguir tem o objetivo de expor e comparar os parâmetros do empreendimento conforme o Plano Diretor antigo e atual utilizados nas situações A, B e C da Metodologia.

Tabela 04 - Comparativo entre “Cenário A” e “Cenário B” e “Cenário C”

| PARÂMETROS | SITUAÇÃO “A” | SITUAÇÃO “B” | SITUAÇÃO “C” |
|--|--|---|----------------------------------|
| | CONFORME LEI REVOGADA (Leis 7.165 / 1996 e 7.166 /1996) | CONFORME LEI VIGENTE (Lei 11.181 / 2019) | COM APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA |
| Zoneamento | ZA | OM3 | OM3 |
| Coefficiente de Aproveitamento Básico (C _{Abas}) | 1,4 | 1 | 1 |
| Coefficiente de Aproveitamento Máximo (C _{Amax}) | 1,8 | 1,5 | 1,5 |
| Coefficiente de Aproveitamento de projeto(CA) | 1,2 | 1 | 1 |
| Taxa de Permeabilidade (TP) | 20% | 20% | 20% |
| Área do Terreno (m ²) | 720 | 720 | 720 |
| Área Construída (m ²) | 1.265,52 | 1.054,60 | 1265,52 |
| Área do Apartamento Padrão (m ²) | 78,75 | 73,68 | 78,75 |
| Área da Cobertura (m ²) | 149,02 | 143,94 | 149,02 |
| Área do Apartamento c/ área privativa (m ²) | 168,7 | 163,6 | 168,7 |
| Número de Apartamentos | 12 | 10 | 12 |
| Número de Pavimentos | 6 | 5 | 6 |
| Número de Vagas | 26 | 22 | 26 |

Fonte: Dos autores, 2020.

Considerações sobre as mudanças

Em função das mudanças decorrentes do Novo Plano Diretor a alteração do Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um dos principais parâmetros neste estudo. A redução do CA de 1,0 para 1,2 acarreta a diminuição da área total construída de 1.265,52 m² para 1.054,60 m², uma redução de 16,67%.

A fim de manter o tamanho dos apartamentos mais próximo do original, foi considerada a redução de 01 pavimento no edifício, passando de 06 pavimentos para 05 pavimentos.

Mesmo com a redução de 01 pavimento no edifício foi necessário alterar também as áreas dos apartamentos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

A lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana” (OLIVEIRA, 2020). O objetivo dessa lei é estabelecer políticas e instrumentos para garantir a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e melhores condições aos habitantes.

A regulamentação dos artigos possibilitou a regularização de áreas, antes consideradas ilegítimas, como favelas, vilas ou loteamentos clandestinos, garantindo, segundo Oliveira (2001), uma forma de moradia formal para esses moradores. Diante disso, ainda que tardiamente, segundo Avritzer (2010), foram criados instrumentos de democratização para atender aos pedidos dos movimentos nacionais em prol da reforma urbana, fazendo com que a regulação do espaço urbano se tornasse uma ferramenta de inclusão social.

Dentre os instrumentos de gestão do Estatuto da Cidade destaca-se a obrigatoriedade dos Planos Diretores Municipais em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor é um dos principais instrumentos de planejamento urbano, responsável por ordenar políticas de desenvolvimento e orientar a regulamentação de leis voltadas para Parcelamento, edificação ou utilização; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir; Operações urbanas consorciadas; Transferência do direito de construir.

Alguns instrumentos como a cessão de direito de uso especial, o direito de preempção, a zona de adensamento e a outorga onerosa vieram com o intuito de gerir melhor as cidades. No entanto, como são ferramentas políticas, nem todas vieram como um impacto positivo aos olhos da massa popular e dos investidores. Segundo Avritzer (2010), a aprovação do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores Municipais é um dos resultados mais importantes da luta pela reforma urbana no Brasil.

O NOVO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE BELO HORIZONTE

O novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi sancionado pelo prefeito Alexandre Kalil e publicado no Diário Oficial do Município (DOM), na forma da Lei Municipal n.º 11.181 em 09 de agosto de 2019. O plano, que vinha sendo discutido desde 2015, entrou em vigor em 05 de

fevereiro de 2020 e contempla questões vinculadas às estruturas das cidades, ao meio ambiente, à habitação, ao patrimônio cultural e aos espaços públicos e privados (PBH, 2020).

De acordo com a PBH (2019), os principais propósitos do novo plano destacam-se a mudança na orientação do adensamento da cidade e a alteração na forma de financiamento da infraestrutura. Essas mudanças trazem diversas implicações no setor da construção civil e vem sendo motivo de polêmica entre órgãos municipais e empresários.

Reestruturação do zoneamento municipal

Com o objetivo de se atingir a mudança na orientação de adensamento da cidade, foi realizada uma reestruturação do zoneamento municipal. O mapa de zoneamento foi alterado, assim como a nomenclatura das áreas. A tabela 05, a seguir, representa essas mudanças.

Tabela 05 - Antigos e novos zoneamentos

| ANTIGOS ZONEAMENTOS Lei 7.166 / 1996 | NOVOS ZONEAMENTOS Lei 11.181 / 2019 |
|---|--|
| I - Zona de Preservação Ambiental - ZPAM; | I - Zonas de Preservação Ambiental; |
| II - Zona de Proteção - ZP; | II - Zonas de Ocupação Moderada; |
| III - Zona de Adensamento Restrito - ZAR; | III - Zonas de Ocupação Preferencial; |
| IV - Zona de Adensamento Preferencial - ZAP; | IV - Zonas Especiais de Interesse Social; |
| V - Zona Central - ZC; | V - Áreas Especiais de Interesse Social; |
| VI - Zona Adensada - ZA; | VI - Áreas de Centralidade; |
| VII - Zona de Especial Interesse Social - ZEIS -; | VII - Áreas de Grandes Equipamentos; |
| VIII - Zona de Grandes Equipamentos - ZE | VIII - Áreas de Diretrizes Especiais; |
| | IX - Áreas de Conexões Ambientais; |
| | X - Áreas de Projetos Viários Prioritários. |

Fonte: Dos autores (2020), baseado em Lei nº 7.165 / 96 e Lei nº 11.181 / 2019.

Criação de novas centralidades

O novo Plano Diretor apresenta um novo mapa de hierarquização do sistema viário quanto à permissividade em relação aos usos não residenciais (Anexo VI da Lei nº 11.181/2019), que interfere diretamente nos critérios de localização de atividades econômicas em Belo Horizonte,

incentivando a descentralização de comércios e serviços e criação de novas centralidades. Pereira (2013) afirma que a centralidade resulta de processos dinâmicos que se revelam no território, como a localização de empreendimentos comerciais e de serviços, além de empreendimentos imobiliários voltados, principalmente, para o uso residencial.

Dentre as alterações trazidas pelo novo mapa de hierarquização do sistema viário pode-se citar a mudança de classificação de grande quantidade de vias residências (VRs) para vias de uso misto (VMs). Segundo a Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan) houve um aumento de 38% nas vias classificadas como VM, passando de 1.141 para 1.576 quilômetros. Além disso, o novo Plano Diretor também ampliou o conjunto de atividades consideradas compatíveis com o uso residencial e que poderão ser instaladas em VR, estimulando a abertura do comércio e o crescimento de ações empreendedoras nessas regiões.

O novo mapa de hierarquização é elemento chave na alteração do adensamento com criação de novas centralidades, um dos principais propósitos do novo plano diretor. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) o estímulo à descentralização do comércio contribui para o desenvolvimento econômico e para a diversidade urbana uma vez que desafoga o trânsito, esvazia o transporte coletivo e favorece a revitalização do espaço público. Busca-se com tais medidas o esvaziamento do hipercentro geográfico, com a formação de centralidades locais e regionais que tornem as vizinhanças mais qualificadas, permitindo fácil acesso ao comércio e demais serviços sem a necessidade de grandes deslocamentos. Podemos citar as regiões do Barreiro, Venda Nova e Buritis como alguns exemplos já existentes de centralidades na cidade de Belo Horizonte.

Coefficiente de Aproveitamento

Segundo Saboya (2007), Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um índice que, multiplicado pela área do lote, determina a quantidade de metros quadrados que podem ser construídos. O CA é uma diretriz básica que define o adensamento construtivo do terreno e orienta o arquiteto na hora de projetar uma edificação. Coeficiente de Aproveitamento Básico (CABas) representa a utilização básica prevista sem contrapartida. Já o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAMax) define a maior utilização permitida a partir de critérios urbanísticos e é atingido através de contrapartida com a prefeitura, podendo ser financeira ou não, conforme representado na Figura 06.

ACESSIBILIDADE EM CALÇADAS E VIAS PÚBLICAS: ESTUDO REALIZADO NA CIDADE DE
BARREIRINHAS-MA
DA ROCHA, Jorcelan Pereira. Et. Al.

No antigo Plano Diretor de Belo Horizonte o coeficiente de aproveitamento era determinado no anexo V da Lei nº 7.165 / 1996. Conforme observado na Tabela 6, esse coeficiente variava de acordo com o zoneamento, chegando a 2,7 na ZCBH e na ZHIP. Ou seja, para determinar a área construída, multiplicava-se o tamanho do terreno por esse índice. Em um lote de 1.000m² em alguma dessas zonas, por exemplo, era possível se construir até 2.700m² sem contrapartida com a prefeitura.

Tabela 06 – Coeficientes de aproveitamento básico e máximo (Anexo V da Lei 7.165/96)

| ZONEAMENTO | C_{Ab} | C_{Am} (1) |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------|
| ZPAM | 0,05 | 0,05 |
| ZP-1 (2) | 0,3 | 0,3 |
| ZP-2 | 1 | 1 |
| ZP-3 | 1,5 | 1,8 |
| ZAR-1 | 1 | 1,3 |
| ZAR-2 | 1 | 1,3 |
| ZA (3,4) | 1,4 | 1,8 |
| ZAP | 1,5 | 2 |
| ZHIP | 2,7 | 3,4 |
| ZCBH | 2,7 | 3,4 |
| ZCBA | 1,8 | 2,3 |
| ZCVN | 1,8 | 2,3 |
| ZEIS | Sujeitos à legislação específica | |
| ZE | Cf. §7º do art. 45 | 8 |

Fonte: Anexo V da Lei 7.165 / 96

Com o novo Plano Diretor, o coeficiente básico é limitado a 1 (um) em todo o município de Belo Horizonte, independente do zoneamento. Ou seja, a construção é do tamanho do terreno. Caso deseje construir mais, o dono do terreno deve realizar contrapartida com a prefeitura. Já o coeficiente de aproveitamento máximo é variável e chega a 5 em algumas regiões. É importante ressaltar que a mudança no coeficiente ocorrerá de forma gradual, em um período de três anos estabelecido na lei em que serão adotados os coeficientes de transição. O anexo A deste trabalho traz a tabela presente no anexo XII da Lei 11.181 / 2019 e apresenta os coeficientes básicos e máximos a serem adotados após o período de transição.

Outorga Onerosa

O novo Plano Diretor, no intuito de promover o planejamento urbano e territorial integrados, focado no uso eficiente do solo e na disseminação de novas centralidades, implementou a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC) que, segundo Betti (2019), nada mais é que a permissão concedida pelo poder público para o proprietário construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (CABas).

Essa concessão é feita mediante pagamento de uma contrapartida financeira, que tem como finalidade novos investimentos no desenvolvimento urbano e em projetos de infraestrutura. O novo Plano Diretor resguarda a finalidade dos recursos auferidos ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) ou ao Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades (FC).

A outorga onerosa se torna uma ferramenta importante para a orientação e planejamento do crescimento da cidade. O Plano Diretor também prevê o incentivo do adensamento em torno das principais avenidas, bem como em zonas situadas além da Avenida do Contorno, pretende conter a especulação imobiliária e desacelerar da verticalização da cidade.

As equações para o cálculo do valor da contrapartida onerosa variaram entre o antigo e o novo plano diretor. No caso da lei 7.166/1996 era determinado pela fórmula a seguir:

$CT = (CP - CABas) \times AT \times V$, onde:

CT – corresponde ao valor da contrapartida do beneficiário; CP – corresponde ao Coeficiente de aproveitamento praticado, limitado ao CAM; CAB – corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico; AT – corresponde à área do terreno; V – corresponde ao valor venal do m² quadrado do terreno na Tabela de ITBI da PBH.

Houve a modificação dessa formulação para o novo plano diretor e conforme a atualização da lei 11.216/2020, a superação do CABas por meio da aplicação de ODC é limitada a 90% (noventa por cento) da diferença entre o CABas e o coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) ou ao coeficiente de aproveitamento de centralidade (CAcent) aplicável ao terreno.

O cálculo atualizado do valor da ODC é conferido pela lei 11.216/2020, capítulo V art. 13, onde fórmula concebida é:

$CT = 0,5 \times (CAof \times AT \times V)$, onde:

I – CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo responsável legal pelo projeto licenciado;

II - CAof corresponde ao coeficiente de aproveitamento a ser praticado mediante ônus financeiro, não computado o potencial construtivo adicional decorrente da superação do CABas adquirido a partir dos meios previstos nos incisos II a V do § 2º do art. 45 do Plano Diretor;

III - AT corresponde à área do terreno, medida em metros quadrados;

IV - V corresponde ao valor do metro quadrado do terreno, obtido de acordo com a Planta de Valores Imobiliários utilizada para o cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos – ITBI.5.6. Outras Contrapartidas

TDC - Transferência do direito de construir

A Transferência do Direito de Construir, assim como explicado na seção III da mesma Lei e Capítulo, é o instrumento pelo qual o Executivo autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local o direito de construir previsto nesta lei relativo ao CABas.

Ambos planos diretores têm um foco semelhante sob a TDC, pois, embora as devidas distinções, enfatizam a transferência do direito de construir em imóveis “geradores” localizados em área que gere restrições de construção devido a coisa pública, projetos de infraestrutura, espaços comunitários, de interesse cultural e ambiental.

Quanto aos imóveis capacitados de receberem o direito, o antigo plano diretor promoveu os “receptores” para casos de projetos urbanísticos especiais, zoneamentos preferenciais e aqueles que pudessem acrescer em até 20% do potencial construtivo, conforme Manual Técnico Aplicado a Edificações gerado pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

O novo Plano Diretor, conforme a Lei 11.181/2019, por outro lado, especifica os receptores da TDC como os imóveis situados em área para a qual seja prevista a aplicação de CAmáx ou CAcent, até o limite de cada um desses coeficientes.