

FASE 2
Análise Temática Integrada



REVISÃO 2022
PLANO DIRETOR DE MORRETES

PRODUTO 2F (versão final)

Análise Temática – Diagnóstico

Tomo VI - ASPECTOS INSTITUCIONAIS

27/05/2022





REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE MORRETES

Contrato Nº 119/2021

REALIZAÇÃO:



MORRETES
PREFEITURA DA CIDADE

ELABORAÇÃO:



EQUIPE TÉCNICA MUNICIPAL

COORDENAÇÃO – DECRETO Nº 364, DE 15 DE MARÇO DE 2022

Jandaira dos Santos Moscal, Secretária Municipal de Meio Ambiente, Turismo, Cultura e Urbanismo

Lucas Daniel da Silva Galdino, Superintendente de Gestão Socioambiental, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo, Cultura e Urbanismo

Luiza Fernandes Dittert, Diretora de Urbanismo, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo, Cultura e Urbanismo

EQUIPE TÉCNICA – DECRETO Nº 364, DE 15 DE MARÇO DE 2022

Albino Cezar Turbay Grandi, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

Allana Cristina Araújo, Diretora de Turismo, Secretaria de Meio Ambiente, Cultura, Turismo e Urbanismo

Ana Julia Madalozo Molinari Gonçalves, Diretora de Infraestrutura, Secretaria Municipal de Infraestrutura

André Lucas Santiago, Diretor de Meio Ambiente, Secretaria de Meio Ambiente, Cultura, Turismo e Urbanismo

Diogo Dornelles Bueno, Diretor de Patrimônio, Secretaria Municipal de Administração

Gean Carlos Bosi, Secretário Municipal de Infraestrutura

Maíra Beatriz Pereira da Silva, Superintendente do Contencioso Administrativo, Procuradoria-Geral do Município

Mariana Tomé Pedroso, Procuradora-Geral do Município,

Marilene de Paula Santana, Diretora de Proteção Fiscalização, Secretaria Municipal de Fazenda

Mirielen da Cunha, Chefe de Gabinete, Secretaria Municipal de Governo

Renata Arantes Reis, Diretora de Proteção Humana, Secretaria Municipal de Assistência Social

Tiago Tischer Coelho, Diretor de Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Meio Ambiente, Cultura, Turismo e Urbanismo

EQUIPE TÉCNICA COMPLEMENTAR

Marcela Cristina Bettega, Diretora de Cultura, Secretaria de Meio Ambiente, Cultura, Turismo e Urbanismo

Hamilly Stocco Soares, estagiária

EQUIPE CONSULTORA

FUNPAR – Fundação da Universidade Federal do Paraná

Luís Henrique Fragomeni, Diretor de Programas da FUNPAR

Aderlene Lara, Gerente de Gestão de Programas da FUNPAR

Adair Anholetto, Gestor do Contrato

COORDENAÇÃO

Maria Fernanda Incote Montanha Teixeira, arquiteta e urbanista

EQUIPE TÉCNICA

Anna Carolina Vargas de Faria, turismóloga

Eduardo Sinegaglia, arquiteto e urbanista

Guilherme Kircher Fragomeni, advogado

Leandro Martins e Silva, sociólogo

Marcelo Zolet, engenheiro ambiental

Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners, economista

APOIO

Willian Ferreira Alves, estagiário

APRESENTAÇÃO

A revisão do Plano Diretor de Morretes encontra-se na Fase 2, denominada “Análise Temática Integrada”, que abrange o diagnóstico da situação atual do município, sendo sua elaboração dividida em duas partes:

- A primeira parte (Produto 2) consiste no levantamento de informações e na elaboração da Análise Temática,
- A segunda parte (Produto 3) realiza a integração das análises de cada tema, proporcionando uma visão sistêmica da realidade a partir da matriz *Condicionantes, Potencialidades e Deficiências*, incluindo também os resultados do processo participativo da 2ª Audiência Pública.



O presente documento é o **Tomo VI do P2F (Produto 2 na versão final)**, que contempla a análise temática dos **ASPECTOS INSTITUCIONAIS** referentes à **revisão do Plano Diretor de Morretes**.

Os demais tomos integrantes do Produto 2F são:

- Tomo I – ASPECTOS REGIONAIS;
- Tomo II – ASPECTOS AMBIENTAIS;
- Tomo III – ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS;
- Tomo IV – ASPECTOS SOCIOESPACIAIS;
- Tomo V – INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS;
- Tomo VII – RELATÓRIO DE EVENTOS PARTICIPATIVOS E TÉCNICOS;
- ANEXOS.

Esta versão final do Produto 2 é resultado da interlocução entre a equipe de consultoria da FUNPAR e a Equipe Técnica Municipal (ETM), que atuaram na qualificação, correção e complementação conjunta do Produto 2A (versão para análise).

SUMÁRIO

VI. ASPECTOS INSTITUCIONAIS	1
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1.1. GESTÃO FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS	1
1.2. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA	6
1.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL	8
1.4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE MORRETES E ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS COMPETENTES	9
1.5. RECURSOS HUMANOS	10
1.6. ESTRUTURA FÍSICA, VEÍCULOS E INSTRUMENTOS DE TRABALHO	11
1.7. EQUIPAMENTOS E PROGRAMAS DE INFORMÁTICA	11
1.8. SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS EXISTENTE	11
1.9. SISTEMA DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DO PLANO DIRETOR VIGENTE	12
1.10. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS EXISTENTES PARA TRAMITAÇÃO DE LICENCIAMENTOS DAS ATIVIDADES RELACIONADAS AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	12
1.11. CAPACIDADE (ATUAL E FUTURA) DE INVESTIMENTO DO MUNICÍPIO	14
1.12. CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES RELACIONADOS DIRETA E INDIRETAMENTE À TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO	16
2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO PLANO DIRETOR	196
2.1. COERÊNCIA EXTERNA	19
2.2. COERÊNCIA INTERNA	23
2.3. APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	24
2.4. CONCLUSÕES SOBRE A LEI DO PLANO DIRETOR VIGENTE	26
REFERÊNCIAS	28

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Nota de Capacidade de Pagamento do Município de Morretes, 2020.	5
Figura 2 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM Paraná, 2021.	6
Figura 3 – Estrutura Organizacional Básica da Prefeitura Municipal de Morretes	9
Figura 4 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Urbanismo e Cultura.	10
Figura 5 – Regularidade das Áreas Rurais em Morretes, 2022.	13

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado Financeiro e Orçamentário da Prefeitura Municipal de Morretes de 2019-2021 (valores em R\$ de 2021).	1
Tabela 2 – Indicadores Fiscais da Prefeitura Municipal de Morretes, 2019-2021 (valores em R\$ de 2021).	2
Tabela 3 - Percentual da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais aplicadas em Despesas em Educação e Saúde, Morretes, 2019 a 2021.	5
Tabela 4 – Operações em vigor de Transferências e Financiamentos com Estado e União, Morretes, 2022.	15
Tabela 5 – Estimativa da Capacidade de Investimento da Prefeitura de Morretes nos 10 próximos anos, com o novo Plano Diretor.	16

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Atendimento do conteúdo mínimo para planos diretores no PD de Morretes de 2011.	21
Quadro 2 – Aplicabilidade dos Instrumentos Urbanísticos previstos pelo PD Morretes.	24

VI. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem o propósito de expor e analisar os atributos da Prefeitura Municipal de Morretes para a gestão do Plano Diretor, com destaque aos aspectos fiscais, financeiros e à estrutura organizacional geral e específica da área de urbanismo.

1.1. GESTÃO FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS

A condição financeira do Município de Morretes se apresenta em processo de ajuste, para os exercícios fiscais de 2019 a 2021. O ajuste fiscal foi necessário para corrigir problemas no fluxo de caixa, que implicavam na acumulação de Restos a Pagar, para atender os limites de gastos com pessoal e cumprir as obrigações de renegociação de dívidas com a União (Tributos, Previdência e FGTS), e dessa forma com obter as condições cadastrais mínimas para repasse de transferências voluntárias bem como realização de operações de crédito.

Tabela 1 - Resultado Financeiro e Orçamentário da Prefeitura Municipal de Morretes de 2019-2021 (valores em R\$ de 2021)

Variável	2019	2020	2021
Receitas Correntes (A)	54.395.004,55	57.984.348,08	61.018.807,53
Receita Tributária	12.194.097,59	12.362.542,62	13.158.827,35
Impostos	11.065.418,62	11.423.103,80	12.124.648,43
IPTU	1.014.140,46	1.015.367,27	1.034.642,93
ISS	8.408.059,39	8.456.124,81	8.382.966,09
ITBI	477.177,80	723.575,92	1.669.173,61
Taxas	1.128.678,98	939.438,83	1.034.178,92
Contribuição de Iluminação Pública	1.746.434,37	2.138.428,84	1.267.409,53
Outras Receitas Correntes	438.846,37	183.226,20	543.103,19
Transferências Correntes	40.015.626,20	43.300.150,41	46.049.467,46
Receitas de Capital (B)	745.870,37	2.010.672,52	100.000,00
Transferências de Capital	745.870,37	2.010.672,52	100.000,00
Transferências de Capital da União	745.870,37	951.379,91	100.000,00
Transferências de Capital do Estado	0,00	1.059.292,60	0,00
Soma Receitas Executadas (A) + (B)	55.140.874,92	59.995.020,60	61.118.807,53
Receita Corrente Líquida Ajustada (RCL)	54.642.292,86	57.756.176,95	59.680.578,54
Despesas Correntes (C)	54.181.035,67	49.899.476,87	49.730.545,11
Pessoal e Encargos Sociais	35.425.532,60	34.510.274,20	31.616.987,19
Outras Despesas Correntes	18.577.618,51	15.233.504,25	17.875.127,16
Despesas de Capital (D)	2.441.099,97	2.411.774,08	4.694.236,18
Investimentos	1.147.111,15	1.584.819,35	3.634.431,07
Amortização da Dívida	1.293.988,82	826.954,73	1.059.805,11
Soma Despesas Liquidadas (C) + (D)	56.622.135,64	52.311.250,95	54.424.781,29
Resultado Nominal: Superávit (+) Déficit (-)	-1.481.260,72	7.683.769,65	6.694.026,24
Disponibilidade de Caixa Líquida	8.715.015,92	12.831.678,32	20.366.726,22
Dívida Consolidada	5.697.018,63	5.151.298,56	19.408.625,83
Produto Interno Bruto	393.061.411,12		
População Estimada	16.406	16.446	16.485

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional: SISCONFI – RREO e RGF.

Conforme Tabela 1, a situação mais favorável já é observada nos exercícios de 2020 e 2021, com considerável contração das Despesas Correntes (-4,2% ao ano de contração real no período). Houve acumulação de superávits nominais em 2020 e 2021, o que garante uma posição de Disponibilidade de Caixa Líquida (depois de Restos a Pagar Processados) crescente nesses 2 anos. Em termos reais, descontada a inflação, a disponibilidade de caixa foi ampliada de R\$ 8,7 milhões para R\$ 20,4 milhões. No período a Dívida Consolidada cresceu de R\$ 5,7 milhões para R\$ 19,4 milhões, mas não como resultado da contração de empréstimos e financiamento, mas com a inclusão de Precatórios Vencidos e Não Pagos, no montante de R\$ 16,5 milhões e Dívidas Renegociadas com Tributos, Contribuições Previdenciárias e FGTS, no total de R\$ 2,9 milhões. Com isso, a Dívida Consolidada que representava cerca de 10% da RCL, atingiu em 2021 um comprometimento de 32%.

Tabela 2 – Indicadores Fiscais da Prefeitura Municipal de Morretes, 2019-2021 (valores em R\$ de 2021)

Indicadores	2019	2020	2021
RCL per capita	3.330,63	3.511,87	3.620,30
Receita Tributária per capita	743,27	751,71	798,23
IPTU per capita	61,82	61,74	62,76
RCL/PIB	13,9%		
Receita Tributária/RCL	22,3%	21,4%	22,0%
Transferências Correntes/RCL	73,2%	75,0%	77,2%
Despesa Corrente/RCL	98,3%	83,2%	81,4%
Transferência de Capital/Investimento	57,6%	243,1%	9,4%
Dívida Consolidada/RCL	10,4%	8,9%	32,0%
Despesa Total com Pessoal/RCL	58,4%	59,1%	49,6%

Fonte: FUNPAR (2022).

A evolução real da Receita Corrente Líquida (RCL) de Morretes no período cresceu 4,5% ao ano, acima da inflação, conforme os dados da Tabela 1. Com as estimativas populacionais oficiais, a RCL per capita (indicado na Tabela 2) cresceu 4,3%, ao ano, em termos reais, entre 2019 e 2021. Mas, segundo dados iniciais de 2022, a RCL está sofrendo um revés, dada a queda de receita do ISS, com o final do Contrato de Concessão Rodoviária da BR-277. O município possui uma arrecadação com receitas tributárias próprias que atingiram, entre 2019 e 2021, o nível de 22% da RCL (Tabela 2). Supera a média de 20% observada em municípios de porte econômico semelhante. Porém, a maior parte dessa receita está concentrada na concessão rodoviária da BR-277, que corresponde a 87% da arrecadação de ISS e 60% das Receitas Tributárias. A interrupção contratual da concessão até a ocorrência da nova licitação, bem como os valores para o novo pedágio são fatores de elevado risco para a sustentação tributária e financeira de Morretes. A médio prazo, o restabelecimento do novo contrato de concessão deve recuperar, em grande parte, esta importante receita tributária. Porém é necessário que Morretes possa, a partir da sua diversificação econômica, bem como do fortalecimento das ações de fiscalização e formalização, buscar sua sustentabilidade tributária, reduzindo a forte dependência de um único contribuinte.

A evolução da RCL é bastante subordinada às Transferências Correntes (Cota-Parte do ICMS, a partilha do IPVA e o Fundo de Participação Municipal – FPM dos impostos federais) representaram na média do período, 75% da Receita Corrente Líquida (Tabela 2). Para o Município superar este grau de dependência de recursos correntes transferidos pelo Estado e União, **é importante reforçar a capacidade de arrecadação própria, visando ampliar a autonomia financeira de Morretes,**

principalmente para abrir novas possibilidades de investimento e suportar a capacidade de atendimento da Prefeitura Municipal diante dos desafios futuros.

No que concerne às Transferências Correntes, é importante destacar a participação do município na distribuição do ICMS, sobretudo no Fator Ambiental por Biodiversidade, conhecido como ICMS Ecológico (Leis Complementares nº59/1991 e nº67/1993), que corresponde a 5% da Cota Parte do ICMS dos Municípios. O ICMS Ecológico é repassado aos municípios proporcionalmente às Unidades de Conservação em função do tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de abastecimento, qualidade da água captada e outros fatores¹.

Entre 2019 e 2020 o Município recebeu em média R\$ 770 mil por ano em decorrência do ICMS Ecológico (IAT, ICMS Ecológico por Biodiversidade, 2022), com uma participação no Índice de Biodiversidades de somente 2,01%.² Em 2021, diante do esforço de reintegrar as Unidades de Conservação da AIET do Marumbi e da APA de Guaratuba, além de RPPNs, ocorreu o restabelecimento para 6,05% no Índice de Biodiversidade, que resultou em um repasse de ICMS Ecológico na ordem de R\$ 2,9 milhões, um incremento de R\$ 2,1 milhões em relação ao obtido em 2020. Ainda há um importante potencial de incremento no Índice de Biodiversidade, e ampliação do repasse do ICMS Ecológico, com a inserção da área do Parque Nacional Guaricana, que aguarda recadastramento, localizado em parte no município de Morretes.

Há espaço para ganhos de arrecadação nos tributos municipais que incidem sobre a propriedade imobiliária, como o IPTU e ITBI. Esse ganho pode vir com: (a) revisão do **Boletim Cadastral Imobiliário** de cada propriedade, do **Cadastro Técnico Municipal (CTM)** e atualização da **Planta Genérica de Valores (PGV)**³, corrigindo o valor venal dos imóveis para incidência do IPTU; (b) a inclusão de propriedades em áreas de expansão urbana, com redefinição do perímetro urbano acompanhando as

¹ No cálculo de repasse do ICMS Ecológico por Biodiversidade “as quantias exatas dependem de uma série de fatores, dentre os quais, os principais são os que seguem: Qualidade da Área Protegida, mensurada pela nota da Tábua de Avaliação. Os valores simulados como mínimo, médio e máximo representam as notas 10%, 50% e 90% nas Tábuas. Arrecadação de ICMS pelo Estado. Quanto maior a arrecadação, maior a disponibilidade de recursos para os repasses de ICMS Ecológico. Composição do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas - CEUC, que consiste na base de dados oficial para o ICMS Ecológico. Quanto maior a quantidade e a qualidade das Áreas Protegidas, menor a disponibilidade média de recursos para os municípios participantes do projeto. Sobreposições com Áreas Protegidas ou com Mananciais que geram ICMS Ecológico. Caso a área simulada esteja sobreposta com outras Áreas Protegidas ou Mananciais, poderá haver o desconto das porções sobrepostas (apenas das porções sobrepostas, não afetando as partes não sobrepostas), de forma a manter sempre o índice de maior compensação financeira para o município” (IAT, 2022).

² Da instituição do ICMS Ecológico no início da década de 1990, até 2011, Morretes obteve um Índice de Biodiversidade (que corresponde a participação do Município no total distribuído pelo Fator Ambiental de Biodiversidade) entre 12 e 13%. Após a publicação da Portaria/IAP nº 11/2012, que estabeleceu nova classificação de categorias de manejo de Unidades de Conservação, Morretes observou uma redução no seu Índice de Biodiversidade para cerca de 7% entre 2012 e 2014. Em 2016 o Índice foi reduzido para cerca de 2,23%, até chegar a 2,01% em 2020. Na década de 1990 eram consideradas, para computo do Índice de Biodiversidade as seguintes áreas das Unidades de Conservação (UCs): PEs Pico do Marumbi, Graciosa, Pau Oco e Roberto Ribas Lange, a AEIT do Marumbi e a APA de Guaratuba. Depois em 2008 foi incluída a RPPN Vó Borges. Entre 2012 e 2016 foram excluídas as áreas da AEIT do Marumbi e da APA de Guaratuba, as duas principais UCs do município em extensão de área. Em 2021 foram restabelecidas essas duas UCs e ainda ingressaram no cálculo as RPPNs: Perna do Pirata, Pousada da Graciosa e Sítio do Bananal (IAT, ICMS Ecológico por Biodiversidade, 2022).

³ A PGV de Morretes é de 1997, portanto, com uma defasagem de 25 anos, descumprindo o estabelecido pela Portaria no 511/2009 do Ministério das Cidades. A Portaria dispõe que o ciclo de avaliação deve ser no mínimo a cada 8 anos, para municípios com menos de 20 mil habitantes, desde que não ocorra evidência de variação significativa nos valores dos imóveis. Nesse último caso, o ciclo de avaliação deveria ser a cada 4 anos.

tendências de urbanização, sem criar vazios urbanos, além da inclusão de condomínios de alta renda; (c) avaliar a reedição de legislação para condomínios rurais/chácaras de lazer, como os existentes ou em implantação/expansão na América de Cima, São João da Graciosa e Anhaia (d) a aplicação de valor de mercado (levantamento independente) do imóvel transacionado para incidência do ITBI; (e) arrecadação adicional de multas e taxas sobre cumprimento de quesitos de obras e posturas municipais, com a efetividade da fiscalização; e (f) esforço de regularização urbana e estruturação das áreas de regularização fundiária e de fiscalização urbana junto à Diretoria de Urbanismo.

Já para os tributos que incidem sobre a geração de renda, o **ISSQN**, a ampliação da arrecadação pode ocorrer por meio de: (a) revisão e atualização do **Cadastro Fiscal de Atividades Econômicas** (CFAE), compatível com as alterações impostas pela Lei da Liberdade Econômica - Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019; (b) aperfeiçoamentos na fiscalização e modernização de procedimentos; (b) o acompanhamento da contabilidade junto aos maiores contribuintes, visando detectar movimentação econômica (faturamento) discrepante com os impostos pagos; (c) revisão do Código Tributário Municipal, com a inscrição e pagamento simplificado de ISS para Microempresas, Autônomos e Profissionais Liberais, garantindo um piso de arrecadação; (d) medidas de educação financeira e fiscal, com programas de estímulo para suplantar a baixa emissão de notas de serviços, decorrente de uma cultura da informalidade e irregularidade.

Uma oportunidade importante de arrecadação tributária, que demanda regulação do Município, é a instituição e cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, para visitantes, de fora da região, que acessam Morretes, sobretudo de veículos. A cobrança da taxa é justificada pelo impacto elevado da pressão da população flutuante, sobretudo nos finais de semana e feriados prolongados, sobre os equipamentos urbanos e o ecossistema, além de demandar segurança, limpeza e manutenção urbana, saneamento, infraestrutura de acessibilidade, sinalização turística, redes de internet pública e outros. O Fato Gerador desse tributo é a utilização efetiva ou potencial, por parte dos visitantes, da infraestrutura física e do acesso e fruição ao patrimônio cultural e natural de Morretes. O montante arrecadado poderia viabilizar recursos aos fundos do meio ambiente e do turismo, financiando projetos e ações de fiscalização, segurança e educação ambiental, tecnologia da informação, projetos de qualificação da oferta turística e preservação do patrimônio cultural e ambiental. Municípios turísticos, de diferentes portes, como Bombinhas (SC), Guaratuba (PR), Rio Quente (GO), Ubatuba e Ilha Bela (SP), Jeriquaçuara (CE) e Fernando de Noronha (PE) já implantaram tributação semelhante, e podem servir de referência para a legislação e tecnologia de implantação no Município.

Também é provável ocorrer, no horizonte de execução das metas do Plano Diretor, a construção do novo trecho ferroviário da Nova Ferroeste. Os serviços relacionados à construção promoverão uma importante arrecadação tributária adicional que deverá impactar, temporariamente, num reforço financeiro. Importante estabelecer, além de legislação específica para o termo de uso e ocupação do solo, metas apropriadas de investimentos, tanto na infraestrutura urbana e social, nesse período da construção e ganhos temporários de receitas, de forma a qualificar o espaço urbano e territorial do Município visando sua sustentabilidade (ambiental, social e econômica) a longo prazo.

Segundo a avaliação do Tesouro Nacional para a Capacidade de Pagamento de Morretes apurado com dados entre 2019 e 2021, o Município manteve o grau de Endividamento dentro de limites adequados à estrutura orçamentária, com nota A para o Indicador I (Figura 1, a seguir). Mesmo com dependência elevada de cobertura das despesas correntes com receitas de transferências, houve uma importante recuperação da poupança corrente, atingindo também nota A para o Indicador II. Finalmente, houve um importante esforço de ajustar o fixo de caixa da Prefeitura Municipal, adequando a Disponibilidade de Caixa às Obrigações Financeiras, propiciando capacidade de atender os desembolsos do Município,

atingindo nota A para o Indicador III. Isso propicia condições favoráveis para a realização de operações de crédito, com aval da União, por apresentar elevada classificação de risco de crédito – Nota CAPAG A, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (2022).

Figura 1 – Nota de Capacidade de Pagamento do Município de Morretes, 2020



Fonte: MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2022)

O desempenho favorável observado nos 2 últimos anos, bem como o permanente esforço de ajuste fiscal resultou essa melhor classificação da CAPAG, visto que nas apurações anteriores o Município obteve Nota C. Mesmo assim, a manutenção da Nota A CAPAG ocorrerá, de forma consistente, com a evolução da poupança corrente, o que **depende de maior capacidade de arrecadação e gestão tributária do município.**

Além disso o Município não dispunha das certidões negativas de débito para estabelecer operações de crédito e financiamentos, o que foi possível, a partir de 2021, com a **renegociação das dívidas tributárias, previdenciárias e com o FGTS e o reconhecimento de precatórios.** Outro indicador importante, que limitou a captação de recursos de outras esferas governamentais, foi a **ultrapassagem do Limite Máximo de 54% com gasto de pessoal, definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** Em 2019 e 2020, os Gastos Total com Pessoal atingiram respectivamente 58,4%, e 59,1% da Receita Corrente Líquida. (Tabela 2), muito acima do Limite Máximo. Em 2021 esse gasto foi reduzido para 49,6%, pouco acima do Limite de Alerta de 48,6%.

A instabilidade de repasses por meio de Convênios e Financiamentos para fortalecer as Receitas de Capital tem limitado a Capacidade de Investimento do Município. Entre 2019 e 2020 a média do Investimento foi inferior a R\$ 1,5 milhão/ano. Em 2021 chegou a R\$ 3,6 milhões. Mas as pressões crescentes de gastos correntes (despesas de pessoal e custeio), bem como a queda na receita do ISS em 2022, acabam por restringir as inversões públicas, sendo necessário buscar outras fontes de financiamento das despesas correntes e para maior autonomia nas despesas de capital.

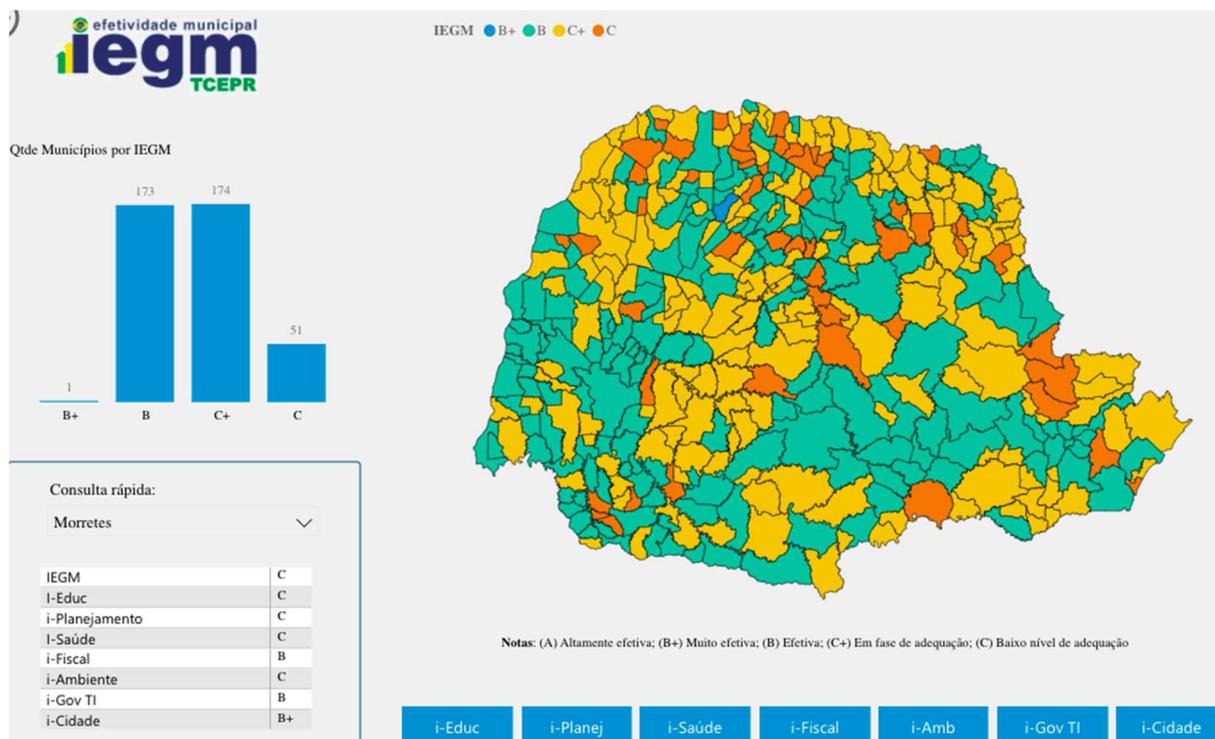
Tabela 3 - Percentual da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais aplicadas em Despesas em Educação e Saúde, Morretes, 2019 a 2021.

Áreas	Mínimo Legal	2019	2020	2021
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00%	33,01%	32,16%	26,32%
Ações e Serviços Públicos de Saúde	15,00%	19,62%	16,07%	21,08%

FONTE: TCEPR (2022B).

Morretes possui uma **situação satisfatória no atendimento aos limites legais de despesas em educação e saúde**, conforme observado na Tabela 3, com dados homologados até o 5º bimestre de 2021. Os dados revelam que o município comprometeu cerca de 50% das receitas de impostos e transferências constitucionais nessas duas áreas, cumprindo o mínimo legal tanto em Saúde como Educação. Nesse requisito, com os resultados de 2019 a 2021, **o município mantém plenamente a aptidão para receber transferências voluntárias do Estado e da União.**

Figura 2 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM Paraná, 2021



Fonte: TCEPR (2021).

Na realidade, a baixa capacidade de arrecadação do município, associada a uma limitada capacidade de articular fontes de transferências de capital, acabaram por direcionar recursos relativamente maiores para Educação e Saúde, mas insuficientes para maior efetividade de seus resultados.

De acordo com Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, **Morretes está entre os 51 municípios de pior desempenho no Paraná**, com nota média C em 2021, que significa Baixo Nível de Adequação. Nos municípios do Litoral, somente Matinhos também está com média C.

Entre os fatores analisados, conforme a Figura 2, as notas mais críticas de efetividade da gestão estão na Educação, Saúde e Planejamento, todas com Baixo Nível de Adequação, Nota C. O melhor resultado observado, que alcançou o estágio Muito Efetivo (Nota B+) é a gestão da Cidade, nos aspectos da Defesa Civil, e Manutenção e Sinalização de Vias Urbanas. Mesmo na gestão da Cidade, a **Regularidade Mobiliária foi avaliada com Baixo Nível de Adequação.**

1.2. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA

A Prefeitura Municipal de Morretes cumpre o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2001, Capítulo IX, sobre a Transparência da Gestão Fiscal, com a publicação dos seus atos no Portal da Transparência de Morretes, com amplo acesso para as Leis Orçamentárias e Execução das Receitas e Despesas Públicas, Licitações, Fornecedores e Quadro de Servidores.

Na 1ª Oficina de Leitura Técnica - 1ª OLT – da revisão do Plano Diretor, realizada em conjunto com a ETM, foi relatado que “as conferências, os conselhos e as audiências têm participação limitada dos munícipes, boa participação do poder público e entidades como associações e ONGs”, como também que “há muitos debates e consultas públicas, porém, observa-se a participação de um público seletivo em todas as audiências públicas e consultas, ocasionando na falta de representatividade” (FUNPAR, 2022).

Entre os instrumentos de Democratização da Gestão Urbana apontadas pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) no Art. 43, entre os mais críticos estão a Gestão Orçamentária Participativa; os Debates, Audiências e Consultas Públicas; e as Conferências Municipais.

Cabe salientar a importância crescente, tanto para a transparência das políticas públicas como para a gestão democrática, a presença digital da Prefeitura Municipal de Morretes, seja por meio do site, com destaque ao Portal da Transparência, como por intermédio das redes sociais (Facebook e Instagram) como forma de divulgação de eventos e avisos. Mas não há uma utilização corrente dessas redes para atendimento às demandas da população ou para a democracia digital.

Destaca-se que, conforme relato da Secretaria da Fazenda, ocorreu, ainda que reconhecida como de forma restrita, audiências na apresentação das Leis Orçamentárias (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) em sessão pública na Câmara Municipal, **atendendo as prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal**, Lei Complementar nº 101/2001, Art. 48, § 1º, Inciso I.

Mas, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), em seu artigo 44, determina que **a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o PPA, LDO e LOA**. O Estatuto da Cidade ainda especifica que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas. Isso implica em definição de formas para garantir de fato o Orçamento Participativo, sujeito ao estabelecimento de normas municipais apropriadas. Foi relatado na 1ª OLT que “A gestão orçamentária foi feita de forma falha, não refletindo a realidade e com baixa participação das demais Secretarias” (FUNPAR, 2022).

Outro apontamento importante na 1ª OLT, foi que o Processo de Revisão do Plano Diretor Municipal de Morretes, iniciado em 2008 e estendido até 2011 teve vários problemas de mobilização e não realização de audiências públicas de forma adequada.

Também se detectou que **Morretes realizou a Conferência Municipal preparatória para a 5ª Conferência Estadual das Cidades, em 17 de maio de 2013**, conforme registro da SEDU (2013). Nos últimos 9 anos não houve, de acordo com relato da ETM na 1ª OLT, realização de Conferência Municipal da Cidade mais recente.

O modelo de gestão participativa adotado em Morretes, conforme os parâmetros definidos pela Constituição Federal de 1988, ocorre por meio dos **17 Conselhos Municipais relacionados às diferentes políticas públicas municipais**. Encontram-se instalados, conforme listagem apurada pela

Secretaria Municipal de Governo os seguintes Conselhos Municipais, indicando-se a normativa de criação:

- CMDRS: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Lei nº 22/1997;
- COMMA (CONSEMA): Conselho Municipal de Meio Ambiente, Lei nº 49/2001;
- COMTUR: Conselho Municipal de Turismo, Lei nº 16/2005;
- CFGMHIS: Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Lei nº 8/2009;
- CONSEG: Conselho Municipal de Segurança Pública, Lei nº 20/2009;
- CONCIDADE: Conselho Municipal da Cidade, Lei Complementar nº 6/2011;
- CMS: Conselho Municipal de Saúde, Lei nº 973/1991;
- CMDI: Conselho Municipal dos Direitos do Idoso Lei nº 23/2005;
- Conselho Municipal da Assistência Social, Lei nº 108/2010;
- CMDCA: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente Lei nº 174/2012;
- COMSEA: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 570/2019;
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Lei nº 607/2020;
- COMTER: Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda: Lei nº 640/2021;
- CMDM: Conselho Municipal de Direitos da Mulher: Lei nº 661/2021;
- CME: Conselho Municipal de Educação, Lei nº 19/1999;
- CAE: Conselho de Alimentação Escolar: Lei nº 7/2000;
- Comitê Municipal do Transporte Escolar Lei nº 202/2013;
- CACS: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Lei nº 624/2021.

1.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

De acordo com o instrumento aplicado na 1ª Oficina de Leitura Técnica do PDM, junto aos componentes da Equipe Técnica Municipal (ETM), verificou-se um baixo nível de conhecimento, ou conhecimento segmentado, do Plano Diretor vigente, aprovado em 2011, assim como desconhecimento do Plano de Ação e Investimentos, da Lei do Sistema Viário, do Código de Obras e Edificações, do Código de Posturas Municipais, dos Instrumentos Jurídicos Urbanísticos e dos Instrumentos de Regularização Fundiária da Política Urbana de Morretes, além da não implementação do **Sistema Municipal de Informações**, do **Cadastro Multifinalitário** e a inadequação das normas e legislação do PDM 2011 à várias questões e problemas reais do urbanismo de Morretes.

A avaliação da ETM quanto a capacidade atual da Prefeitura de Morretes de Gestão do Plano Diretor, em especial para (a) Regular, Controlar e Direcionar o Crescimento Urbano, Zoneamento e Uso do Solo; (b) Promover e Regular o Desenvolvimento Rural Sustentável; e (c) Promover e Apoiar o Desenvolvimento Turístico, encontra as maiores deficiências e limitações no quadro de pessoal efetivo,

equipamentos, dados cartográficos georreferenciados, cadastro técnico multifinalitário. Conforme depoimentos colhidos na oficina: “Apesar de contar com equipe qualificada, o quadro efetivo é pequeno e carece de qualificação e capacitação. As instalações são boas, e oferecem segurança, porém não contam com equipamentos atualizados e com tecnologia que suporte as demandas do Município. A Planta Genérica de Valores está há muitos anos desatualizada, e não há dados cartográficos.” (FUNPAR, 2022).

1.4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE MORRETES E ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS COMPETENTES

A Prefeitura Municipal de Morretes, possui estrutura administrativa e atribuições definidas pela Lei Complementar nº 44/2021, esquematizada na Figura 3, com os Órgão de Assessoramento: Gabinete do Prefeito e Gabinete do Vice-Prefeito, Ouvidoria Geral, Controladoria Geral além das 2 Secretarias Municipais: Procuradoria Geral, e de Governo; **2 Secretarias Municipais de Natureza Meio**: de Administração e de Fazenda e Orçamento; e **6 Secretarias de Natureza Fim**: de Educação e Esporte, da Saúde, de Turismo, Meio Ambiente, Urbanismo e Cultura, de Infraestrutura, e de Agricultura e Abastecimento, totalizando 10 Secretarias Municipais.

Figura 3 – Estrutura Organizacional Básica da Prefeitura Municipal de Morretes



Fonte: FUNPAR (2022).

A mesma Lei também define as competências para as Unidades da Estrutura Organizacional Básica do Executivo Municipal. Mas, em particular, nas competências para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo, Cultura e Turismo (Art. 18), e nas atribuições específicas das funções de diretor (Art. 49, § 7º) não há atribuições específicas para a Área e Diretoria de Urbanismo. Por outro lado,

estabelece que cabe à Secretaria de Governo (Art. 13º Inciso XII) a competência de “realizar o planejamento e o acompanhamento de programas e projetos institucionais, consolidando os indicadores e analisando-os periodicamente de forma integrada”, o que não se constata no caso do Plano Diretor.

Assim, cabe destacar a insuficiência de regulamentação das atribuições da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo, Cultura e Turismo, em especial da Área de Urbanismo, a capacidade muito restritiva de sua estrutura física, pessoal e tecnológica instalada – hardwares, softwares, bases cartográficas e bases cadastrais – para propor, implantar e regular a política urbana de Morretes, definida pelo Plano Diretor Municipal de Morretes aprovado em 2011, e muito menos acompanhar a implementação de suas estratégias, ações e investimentos.

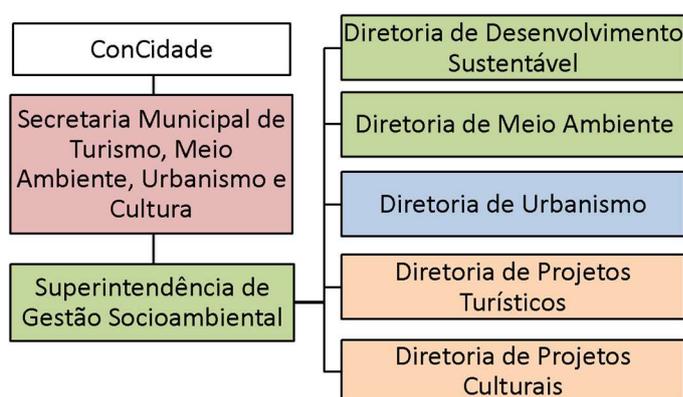
1.5. RECURSOS HUMANOS

O Quadro de Cargos da Prefeitura, definida pela Lei Complementar nº 46/2021 é composto pelo Prefeito e Vice-Prefeito, por 10 Agentes Políticos com status de Secretário Municipal, 8 Superintendentes, 28 Diretores, 2 Assessores de Gabinete, 3 Assessores Jurídicos, 1 Assessor Especial e 19 Assessores de Gestão, além do Ouvidor, Controlador e Tesoureiro.

Em fevereiro de 2022, de acordo com o Portal da Transparência de Morretes, o quadro de pessoal estava preenchido com 598 servidores ativos (descontados os servidores com dois padrões) sendo 12 em cargos políticos, 3 conselheiros tutelares, 31 em cargos de comissão, 528 efetivos celetistas, 24 servidores estritamente temporários, além de 22 estagiários.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo, Cultura e Turismo, possui um quadro de pessoal com 29 servidores ativos, sendo a Secretária Municipal (cargo político), 6 ocupantes em cargos de comissão, 1 Superintendente e 5 Diretores, 22 efetivos celetistas, além de 5 estagiários. Sua estrutura organizacional é apresentada na Figura 4.

Figura 4 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Urbanismo e Cultura



Fonte: FUNPAR (2022).

A **Área de Urbanismo encontra-se restrita a apenas uma Diretora de Urbanismo**, como uma profissional arquiteta e urbanista que atende aos requisitos profissionais, e 2 estagiárias. Assim, nenhum profissional pertencente ao quadro efetivo de pessoal da Prefeitura, o que compromete a continuidade dos projetos em desenvolvimento.

Na **Diretoria de Urbanismo não há estrutura de regularização imobiliária e de fiscalização urbanística**. A Diretora de Urbanismo faz a fiscalização de denúncias e assina a notificação. No entanto, não é feita a fiscalização cotidiana no município. Conforme depoimentos colhidos da ETM na 1ª OLT, a “situação mais crítica e limitante da gestão urbana atualmente” é a **capacidade de fiscalização urbana, por deficiência de equipe técnica, capacitação e quadro efetivo, falta de equipamentos, softwares e cadastro multifinalitário**. Segundo depoimentos da ETM: “O município não possui fiscais de obras e posturas, uso, ocupação e irregularidades e profissionais para fiscalizar”; “Capacidade de fiscalização muito esporádica e pouco efetiva. Trabalho sob demanda. Não existe planejamento efetivo e operacional contínuo.” (FUNPAR, 2022). **Também não há estrutura de fiscalização para a área ambiental, não ocorrendo as devidas interfaces na fiscalização urbanística e ambiental no Município.**

Também não há a devida capacidade para análise e definição de normativas que aperfeiçoem e alterem os instrumentos urbanos propostos pelo Plano Diretor, de acordo com requisitos da política e legislação urbana. De acordo com a avaliação da ETM, na 1ª OLT, **as maiores limitações ocorrem no aperfeiçoamento de legislação e normas para regularização fundiária e de construções/edificações, bem como para propor aperfeiçoamentos nas normas de uso e ocupação do solo urbano e rural**. Segundo depoimentos colhidos na oficina: “Não há óbices para a sua apreciação e encaminhamento da legislação, porém há uma dificuldade na elaboração das propostas, por falta de pessoal efetivo capacitado” (FUNPAR, 2022).

1.6. ESTRUTURA FÍSICA, VEÍCULOS E INSTRUMENTOS DE TRABALHO

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo, Cultura e Turismo, possui instalação em prédio próprio, de caráter histórico e tombado, a Casa Rocha Pombo, onde a Diretoria de Urbanismo divide uma sala com a Superintendência e a Diretoria de Meio Ambiente e possui uma sala para Arquivo de Urbanismo onde estão as 2 estagiárias e a Assistente Administrativa da Secretaria. A Diretoria de Urbanismo não possui veículo próprio, utilizando o carro da Vigilância Sanitária para vistorias.

1.7. EQUIPAMENTOS E PROGRAMAS DE INFORMÁTICA

De acordo com relato da Diretora de Urbanismo, os profissionais de sua unidade utilizam os próprios equipamentos de TI, dada a incapacidade de processamento e desatualização dos equipamentos da Prefeitura Municipal. São utilizados os programas *AutoCAD*, *SketchUP*, *Qgis*, *Photoshop*, *Illustrator* e *Agisoft*. Os processos digitais ficam arquivados no servidor físico na sede da Secretaria. O servidor físico passa para a nuvem da Prefeitura Municipal. Apenas o Servidor de Armazenamento de Dados é da Prefeitura. A configuração do equipamento próprio é razoável, entretanto, não atende o processamento mais pesado, portanto, com limites na gestão de dados.

1.8. SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS EXISTENTE

A Prefeitura Municipal não implementou o **Sistema de Informações Municipais**, previsto no PDM 2011, nem o Cadastro Técnico Multifinalitário e estão em desenvolvimento as primeiras bases de dados georreferenciados.

De acordo com relato da Diretoria de Urbanismo, a unidade tem acesso ao sistema de Protocolos (contato do munícipe com a Prefeitura em assuntos relacionados ao urbanismo), o SisObraPref (cadastramento de Alvarás de Obras e Habite-se, no sistema da Receita Federal) e o Sistema Fácil (Abertura de Alvará de Funcionamento em relação ao uso do solo), entretanto, não são sistemas de gerenciamento e planejamento territorial. É importante para corrigir esta situação a estruturação de uma unidade responsável pelo Sistema de Informações Municipais, Cadastro Técnico Multifinalitário e Cartografia junto à Diretoria de Urbanismo, responsável por este macroprocesso.

1.9. SISTEMA DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DO PLANO DIRETOR VIGENTE

Entre as dificuldades encontradas para a gestão do Plano Diretor vigente, **uma das mais críticas** detectadas foi a **incapacidade de realizar o monitoramento e avaliação do Plano Diretor**, seja em relação a seus Objetivos ou às metas do Plano de Ação e Investimentos, detectando-se problemas motivados pela falta de participação na elaboração do PDM 2011, aos problemas de transição das gestões municipais, sobretudo de compartilhamento de informações. “Não temos sistema de avaliação que perdure entre as gestões” (FUNPAR, 2022) de acordo com a ETM, além da carência de estrutura e pessoal técnico efetivo para monitoramento do PDM. Dessa forma, não se verifica entre os membros da ETM, alguma ação efetiva de monitoramento e acompanhamento das estratégias e plano de ação e investimentos propostos pelo PDM aprovado em 2011. É importante para corrigir esta situação a estruturação de uma unidade de Planejamento Urbano junto à Diretoria de Urbanismo, responsável por este macroprocesso.

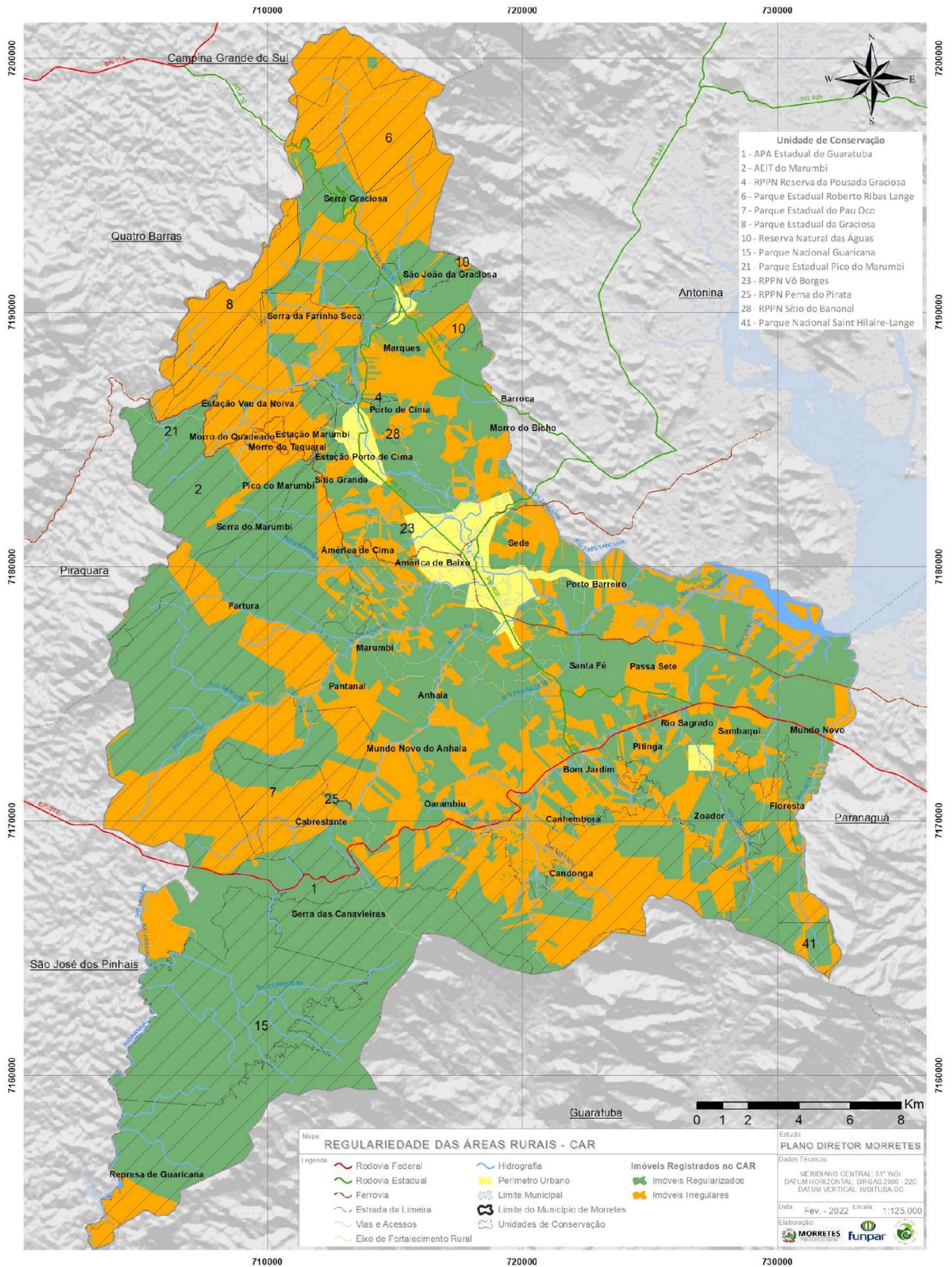
1.10. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS EXISTENTES PARA TRAMITAÇÃO DE LICENCIAMENTOS DAS ATIVIDADES RELACIONADAS AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

De acordo com relato da Diretoria de Urbanismo, para os procedimentos administrativos para atividades de licenciamentos relacionadas ao uso e ocupação do solo, o Requerente abre o Protocolo, na sessão de Protocolos no hall da Prefeitura ou online (via site) anexando a documentação necessária, a Diretoria de Urbanismo analisa e emite o documento, deferindo ou indeferindo, envia ao Setor de Tributação que emite a taxa e envia ao Setor Protocolo para entregar o processo ao Requerente.

Conforme a ETM, em relatos da 1ª OLT, a Prefeitura de Morretes possui deficiências para receber, analisar e avaliar processos relacionados a parcelamento e uso do solo, edificações, processos de tombamento, expedição de alvarás e licenças e elaboração de pareceres prévios, decorrente de carências de pessoal técnico efetivo, equipamentos, sistemas de informações e softwares atualizados, inexistência de cadastro técnico multifinalitário. Segundo depoimentos colhidos pelo instrumento da oficina: “Não temos pessoal efetivo suficiente, nem para análise dos processos nem para fiscalização”; “Há pessoal capacitado, mas não em número suficiente para as demandas, assim como os equipamentos são deficitários”; “Falta de material e equipamentos para suporte no dia a dia do trabalho”; “Técnicos comissionados utilizam equipamentos próprios para rodar sistemas e abrir plantas e mapas mais pesados”. (FUNPAR 2022). Este último ponto causa uma preocupação adicional, pois **com o possível desligamento do profissional comissionado, perde-se a informações, o acesso à leitura dos arquivos digitais e a memória técnica dos processos analisados.**

Ademais, o município também observa, conforme dados do Cadastro Ambiental Rural, apresentados na Figura 5, uma situação crítica de irregularidade nas propriedades rurais (áreas laranjas).

Figura 5 – Regularidade das Áreas Rurais em Morretes, 2022



Fonte: FUNPAR (2022).

1.11. CAPACIDADE (ATUAL E FUTURA) DE INVESTIMENTO DO MUNICÍPIO

Para o período analisado nas Contas Municipais, o Município apresentou várias **dificuldades para o financiamento das Despesas de Capital**, principalmente do Investimento, seja a **carência de poupança própria**, com as Despesas Correntes consumindo a Receita Corrente Líquida, seja pela **limitação da Receita de Capital própria e da grande variação nas transferências de capital**, além de limitações observadas para contrair operações de crédito e obter transferências voluntárias dada as restrições por irregularidade das contas junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR)⁴ e riscos de extrapolção dos limites com gasto de pessoal.

Em 2021 a Prefeitura de Morretes promoveu o ajuste na sua condição para **retornar à capacidade de realizar operações de crédito e receber transferências de capital com maior regularidade**.

Segundo controle da Secretaria de Governo Municipal, estão em curso repasses por Transferências Voluntárias, Emendas Convênios e Operações de Financiamento (Figura 4) que chegam ao montante global de R\$ 11,5 milhões, sendo 4,27 milhões em Transferências do Estado, R\$ 5,4 milhões em Financiamento com o Programa Paraná Urbano, R\$ 774 mil em Transferências da União por emendas parlamentares e R\$ 1,06 milhão em Convênios com a União.

A incorporação efetiva dos recursos tem se mostrada lenta devido aos processos de elaboração de projetos básicos, licitações e execução física das obras. Portanto, pode-se prever que **a execução do montante deverá ocorrer até o final da atual gestão**, indicando um potencial de recursos para investimentos na ordem de R\$ 7 milhões/ano, com repasses externos, por meio de operações de crédito e transferências de capital.

Indica-se o aprimoramento na captação de recursos estaduais e federais por meio da implantação de unidade de captação e projetos urbanos, melhorando tanto a capacidade de obter oportunidades como de efetuar investimentos com recursos de transferências em convênios e operações financeiras.

A revisão do Plano Diretor também norteará plano de investimento e captação de recursos junto ao Programa de Desenvolvimento Urbano do Estado, viabilizando tanto transferências como novas operações de crédito.

Ainda que em 2022 a Prefeitura Municipal encontre dificuldades financeiras por conta da queda de arrecadação do ISS, incidente sobre as operações da concessão rodoviária, a situação deverá ser contornada com a nova licitação e contrato de concessão da BR-277, recompondo em grande parte a arrecadação municipal, restabelecendo sua condição de financiamento do investimento com recursos tributários próprios, a partir de 2023.

Além disso há a perspectiva de promover melhor eficiência na arrecadação dos impostos imobiliários, com a atualização da PGV, do CTM e do CFAE, e maior fiscalização de emissão do ISSQN por parte de empresas prestadoras de serviços.

Tabela 4 – Operações em vigor de Transferências e Financiamentos com Estado e União, Morretes, 2022.

⁴ Em consulta quanto a regularidade das prestações de contas obtida junto ao Portal do TCEPR, jugou-se irregular o regular com Ressalvas as Contas dos anos fiscais de 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2018 e 2019 (Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prestacao-de-contas-municipios/214/area/250>>. Acesso: 2 abril 2022).

Origem	Operação	Objeto	Valor Repasse
Estado	Transferências Voluntárias	Equipamentos Rodoviários	519.968,89
Estado	Transferências Voluntárias	Veículos	94.967,50
Estado	Transferências Voluntárias	Ciclovias	3.000.000,00
Estado	Transferências Voluntárias	Meu Campinho/Parquinho	186.000,00
Estado	Transferências Voluntárias	Meu Campinho/Praça	102.500,00
Estado	Transferências Voluntárias	Rolo Compactador Autopropelido	370.000,00
Estado	Paraná Urbano - Financiamento	Equipamentos de Informática	300.000,00
Estado	Paraná Urbano - Financiamento	Pavimentação de Vias Urbanas	3.600.000,00
Estado	Paraná Urbano - Financiamento	Ponte	500.000,00
Estado	Paraná Urbano - Financiamento	Equipamentos Rodoviários	1.000.000,00
União/MTUR	Finisa (Caixa) - Emenda	Revitalização da Orla do Rio Nhundiaquara – 1ª Fase	243.750,00
União/MTUR	Finisa (Caixa) - Emenda	Revitalização da Orla do Rio Nhundiaquara – 2ª Fase: Sinalização Turística, iluminação, paisagismo, Portal e Posto de informação	243.750,00
União/MDR	Finisa (Caixa) - Emenda	Pavimentação asfáltica em vias urbanas – rua Conselheiro Simimbu	286.996,00
UNIÃO/MCID	Finisa (Caixa) - Convênio	Reforma e revitalização de quadra de esporte no Jardim das Palmeiras	477.500,00
União/MDR	Finisa (Caixa) - Convênio	Pavimentação da estrada vicinal Pedra Branca na localidade de Mundo Novo	335.700,00
União/MDR	Finisa (Caixa) - Convênio	Pavimentação de vias urbanas em paralelepípedo em Porto de Cima, Rua do Cemitério	238.873,17
União/MAPA	Finisa (Caixa) - Convênio	Aquisição de Rolo Compactador	11.000,00

Fonte: Secretaria Municipal de Governo. Elaboração: FUNPAR (2022).

Assim, pode-se estimar a seguinte capacidade de investimento de Morretes, no horizonte temporal do novo Plano Diretor, resultante da atual revisão. Na elaboração da Tabela 5 considera-se que Morretes manterá sua capacidade plena de receber transferências voluntárias da União e do Estado, de estabelecer unidade própria e estruturada para captação elaboração e execução de projetos, além de manter capacidade de interlocução política com governos estaduais e federal, bem como a negociação com parlamentares para captação via emendas. Também se considera a possibilidade, no horizonte temporal de 10 anos, negociar e implementar repasse de recursos e financiamento associados ao plano de ação e investimentos do Plano Diretor. Partindo dos recursos já contratados e negociados na atual gestão, e o incremento dos fluxos de entrada de recursos externos, bem como a melhoria da arrecadação tributária, chega-se à **capacidade de investimento total de R\$ 95 milhões em 10 anos, com média de R\$ 9 milhões nos primeiros 5 anos e média de R\$ 10 milhões nos próximos 5 anos.**

Tabela 5 – Estimativa da Capacidade de Investimento da Prefeitura de Morretes nos 10 próximos anos, com o novo Plano Diretor.

Fonte de Recursos	Anos 1 e 2	Anos 3 a 5	Anos 6 a 10	Total
Transferências	R\$ 6 milhões	R\$ 12 milhões	R\$ 20 milhões	R\$ 38 milhões
Operações de Crédito	R\$ 10 milhões	R\$ 10 milhões	R\$ 20 milhões	R\$ 40 milhões
Restabelecimento e Ganhos de Arrecadação	R\$ 2 milhões	R\$ 5 milhões	R\$ 10 milhões	R\$ 17 milhões
Total do Período	R\$ 18 milhões	R\$ 27 milhões	R\$ 50 milhões	R\$ 95 milhões
Média	R\$ 9 milhões/ano	R\$ 9 milhões/ano	R\$ 10 milhões/ano	R\$ 9,5 milhões/ano

Elaboração: FUNPAR (2022).

A depender de fatores como a elaboração de planos setoriais, que permitam captar recursos adicionais para turismo, meio-ambiente, saneamento e mobilidade, a efetiva atualização da PVG, bem como da realização da construção da nova Ferroeste (incrementando a arrecadação de recursos e medidas compensatórias no período de execução da obra), pode-se estimar um **incremento de até 50% na capacidade de investimento**, não considerada na Tabela 5 acima pela elevada incerteza.

1.12. CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES RELACIONADOS DIRETA E INDIRETAMENTE À TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO

A Lei do Plano Diretor de Morretes de 2011, Lei Complementar nº 6, no Art. 73 instituiu que “fica criado o Conselho da Cidade de Morretes – CONCIDADE como órgão superior de assessoramento e consulta da administração municipal, com funções consultivas, fiscalizadoras e deliberativas no âmbito de sua competência”. A mesma Lei definiu suas atribuições, formação e nomeação de seus membros.

A instalação do CONCIDADE somente ocorreu em 2020, 9 anos após sua regulamentação, quando da nomeação de seus membros por meio do Decreto nº 710 de 24 de julho de 2020, a partir da indicação de seus membros pela Prefeitura Municipal e aprovação pela Câmara Municipal. Em setembro do mesmo ano, por meio do Decreto nº 769, de 18 de setembro de 2020, foi aprovado o Regimento Interno do CONCIDADE.

A temática do Desenvolvimento Urbano também é indiretamente relacionada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, criado originariamente pela Lei nº22/1997, alterada pela Lei nº 426/2016, ao Conselho Municipal de Meio-Ambiente – COMMA, criado pela Lei nº 49/2001, alterada pelas Leis nº 496/2017, e nº 642/2021, ao Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, criado pela Lei nº 16/2005, alterada pela Lei nº 645/2021, e ao CFGMHIS: Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 8/2009.

Estrutura e Composição

A estrutura do CONCIDADE é em “Triple Helix” com representação de entidades de agentes públicos, entidades empresariais e entidades de representação de base territorial urbana e rural. A Lei do Plano Diretor estabeleceu que o CONCIDADE é formado por 19 representantes, titulares e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, aprovados pela Câmara Municipal e nomeados por Decreto, para um mandato de 2 anos.

Nos termos da Lei Complementar nº 6, e alterações dos Decretos nº 746/2020 e nº 65/2022, sua estrutura atual é formada por 18 representantes, em decorrência da reestruturação das Secretarias Municipais, sendo:

a) oito membros de representação de entidades agentes públicos, sendo seis da Prefeitura Municipal de Morretes, um da Secretaria de Infraestrutura, um da Secretaria do Meio Ambiente, Cultura, Turismo e Urbanismo, um da Secretaria de Educação e Esportes, um da Secretaria de Agricultura e dois do Poder Executivo Municipal, além de um da Câmara Municipal de Morretes e um dos Cartórios de Notas e Registro de Imóveis, com titulares e respectivos suplentes;

b) cinco membros de representação de entidades empresariais estabelecidas formalmente no município, sendo um das Empresas Imobiliárias locais, um das Empresas Construtoras locais, um das associações de classes empresariais locais, um das associações de produtores rurais e um da associação de donos de restaurantes, com titulares e respectivos suplentes;

c) cinco membros de representação de entidades de base territorial estabelecidas formalmente, sendo dois das associações de moradores, dois das comunidades rurais e um da associação de assentados rurais, com titulares e respectivos suplentes.

Funcionamento

O Funcionamento do CONCIDADE é regulado pelo seu Regimento Interno, estabelecido pelo Decreto nº 769/2020.

A Prefeitura de Morretes é responsável por disponibilizar ao CONCIDADE apoio técnico, administrativo e operacional.

Natureza

O CONCIDADE é de natureza Consultiva, Fiscalizadora e Deliberativa, conforme a Lei Complementar nº 6/2011.

Atribuições

O CONCIDADE tem as seguintes competências definidas pela Lei Complementar nº 6/2011:

I - cuidar das resoluções das Conferências da Cidade;

II - dar encaminhamento às deliberações das Conferências Nacionais e Estaduais das Cidades em articulação com o Conselho Nacional das Cidades;

III - articular as discussões para a implementação do Plano Diretor;

IV - elaborar seu regimento interno no prazo de 60 dias depois de empossado;

V - acompanhar a execução e elaboração dos PPAs - Plano Plurianual;

VI - opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade quando couber;

VII - deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;

VIII - acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;

IX - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;

X - aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;

XI - acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;

XII - deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação;

XIII - emitir parecer sobre projetos específicos de loteamento em áreas urbanas do município;

XIV - zelar pela boa aplicação e interpretação exata do Plano Diretor Municipal, sobretudo com relação às Leis do Perímetro Urbano, de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, de Parcelamento do Solo Urbano, do Sistema Viário, dos Códigos de Obras e de Posturas, independente de qualquer solicitação da administração municipal;

XV - respeitar as prescrições do Regimento Interno, realizando os seus trabalhos segundo o mesmo.

Composição

A composição do CONCIDADE, definida pelo seu Regimento Interno, estabelecido pelo Decreto nº 769/2020:

I - Presidente;

II - Secretaria Executiva;

III - Câmara de Análise Prévia;

IV – Plenário.

Oportunidades de Unificação

Pelas suas especificidades, estrutura representativa e abrangência, não se verifica a necessidade de unificação do CONCIDADE com outros Conselhos Municipais relacionados.

2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Este capítulo traz uma análise sobre a lei que institui o Plano Diretor Municipal de Morretes – Lei 06/2011 e também sobre as leis que regulamentam os instrumentos urbanísticos previstos na Lei do Plano Diretor.

A análise proposta foi organizada através de três temas:

- Coerência Externa: considera a coerência da Lei do Plano Diretor com as normas de hierarquia superior, especialmente a Lei Federal do Estatuto da Cidade e os preceitos constitucionais da Política Urbana Brasileira.
- Coerência Interna: considera coerência entre os princípios e disposições da própria Lei do Plano Diretor, trazendo uma análise sobre sua organização e conteúdo.
- Aplicabilidade dos Instrumentos Urbanísticos: considera a previsão e a possibilidade de aplicação dos instrumentos urbanísticos conforme as disposições da Lei do Plano.

2.1. COERÊNCIA EXTERNA

Conforme destacado na introdução deste capítulo, a análise sobre a coerência externa da Lei do Plano Diretor de Morretes considera sua relação com as leis de hierarquia superior, sejam elas estaduais ou federais. Também é possível afirmar que esta análise considera se o Plano Diretor de Morretes foi elaborado de acordo com a Política Urbana Brasileira.

Para uma melhor compreensão sobre a Política Urbana Brasileira, é importante analisarmos os conceitos e diretrizes sobre as quais ela está estruturada.

A Constituição Federal Brasileira lista entre os direitos fundamentais dos cidadãos o Direito à Propriedade, mas determina também que *a propriedade atenderá a sua função social* (art. 5º inciso XXII). A afirmação do texto constitucional também cabe para a propriedade imobiliária urbana, e a partir deste entendimento, decorre um dos conceitos fundamentais da Política Urbana: a propriedade urbana deverá atender a sua função social.

Outro aspecto importante para a compreensão da Política Urbana é a previsão constitucional de que os municípios brasileiros têm a competência de *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano* (art. 30 inciso VIII da C.F.)

Tendo em vista que a propriedade urbana deve atender a uma função social e que os municípios devem promover o adequado ordenamento de seu território, estruturou-se a Política Urbana Brasileira, tratada em capítulo específico da Constituição Federal.

“CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

O artigo transcrito acima deixa claro o papel de destaque dos Planos Diretores Municipais como instrumento básico da política urbana, onde estão definidos os parâmetros para que a cidade e a propriedade cumpram sua função social e promovam o desenvolvimento e bem-estar de seus habitantes.

Assim como ocorre com outras políticas públicas brasileiras, a Política Urbana tem seus princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição e o seu detalhamento em lei federal específica, neste caso, a Lei Federal N° 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Art. 1º do Estatuto).

Além de estabelecer as normas gerais para o desenvolvimento das cidades, o Estatuto reforça o caráter central do Plano Diretor enquanto instrumento da Política Urbana:

“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

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

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

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

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

Percebe-se que o artigo transcrito acima também traz aspectos de observância obrigatória na elaboração dos planos diretores. Na mesma linha, o art. 42 do Estatuto estabelece de maneira mais objetiva o conteúdo mínimo dos planos diretores municipais:

“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle”.

Importante destacar que atualmente a Lei do Estatuto da Cidade indica outros aspectos considerados como “conteúdo mínimo dos planos diretores”, como as obrigações previstas no Art. A sobre áreas de risco. Tais obrigações não foram consideradas uma vez que foram introduzidas no Estatuto da Cidade

posteriormente à elaboração do PD de Morretes em 2011, tendo sido consideradas apenas as disposições vigentes até este ano.

A indicação de princípios e conteúdo mínimo que devem ser observados na elaboração dos planos diretores municipais fundamenta a análise da Coerência Externa do Plano Diretor de Morretes proposta no início deste subcapítulo é resumida no quadro a seguir:

Quadro 1 – Atendimento do conteúdo mínimo para planos diretores no PD de Morretes de 2011.

Conteúdo Mínimo	Plano Diretor de Morretes
Atendimento aos princípios e diretrizes gerais da Política Urbana.	SIM – o Plano de Morretes foi elaborado de forma transparente e participativa, tendo como princípio o desenvolvimento sustentável, a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização além de outras diretrizes alinhadas com a Política Urbana Nacional.
Relação do PD com planejamento financeiro do Município	NÃO – a Lei não indica a relação obrigatória entre o Plano e os instrumentos de planejamento financeiro do Município, especialmente LDO, LOA e PPLA.
Regulamentação do Uso do Solo em todo o território do Município	SIM, COM RESSALVAS – foi regulamentado o uso do solo em todo território municipal, no entanto, a área rural carece de parâmetros
Revisão em até 10 anos	<p>NÃO – a lei previu um prazo diferenciado para a revisão do plano em seu art. 121 e não estabeleceu o prazo máximo de 10 anos indicado pelo Estatuto.</p> <p><i>Art. 121 - A revisão e atualização do Plano Diretor, de que trata § 1º, do art. 2º desta Lei, será obrigatoriamente efetivada até o final do primeiro exercício de mandato do Prefeito.</i></p> <p><i>Parágrafo Único - Não havendo qualquer revisão ou atualização a ser efetivada, tais circunstâncias deverão ser justificadas perante o Poder Legislativo e a Comunidade em audiência pública.</i></p>
Transparência e Participação Pública	<p>SIM, COM RESSALVAS – a transparência e a participação pública foram observadas na elaboração do PD Morretes, conforme demonstram os documentos de registro dos eventos públicos como audiências e oficinas comunitárias.</p> <p>A lei que implementa o Plano dedica um capítulo específico à participação popular (art. 62) e organiza a participação direta da sociedade através do Conselho da Cidade (art. 73).</p> <p>O Conselho da Cidade foi implementado de fato e atuou diretamente na gestão do Plano, porém, o Sistema de Informações sobre o Plano Diretor que deveria promover transparência e facilitar a participação pública não foi implementado. Apesar das leis que regulamentam o Plano estarem disponíveis para consulta, os relatórios do plano e</p>

Conteúdo Mínimo	Plano Diretor de Morretes
	outros documentos importantes como o Plano de Ação do PD não estão disponíveis.
Função Social da Propriedade Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias – PEUC IPTU Progressivo	SIM, COM RESSALVA – a Lei do PD determinou os critérios para que a propriedade cumpra uma função social, o que é bastante positivo (art. 85). Apesar de prever a imposição do PEUC, sua utilização depende de norma regulamentar que não foi elaborada. A imposição do IPTU Progressivo também está prejudicada, uma vez que depende da aplicação do PEUC para sua utilização.
Previsão dos Instrumentos Urbanísticos 25 (direito de preempção) 28 (outorga onerosa) 29 (alteração uso do solo) 32 (operações consorciadas) 35 (transferência do direito de construir)	SIM – todos os instrumentos indicados como conteúdo mínimo pelo Estatuto da Cidade foram previstos na Lei do PD de Morretes. Mesmo que alguns dos instrumentos dependam de regulamentação específica para serem aplicados de fato, a previsão legal já atende ao conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto.
Sistema de Acompanhamento e Controle	SIM, COM RESSALVAS – A Lei do PD previu um Sistema de Informações que deveria assegurar <i>a produção, o acesso, a distribuição, o uso e o compartilhamento de informações indispensáveis às transformações administrativas, físico-ambientais e socioeconômicas do Município</i> (art. 76) porém o Sistema não foi implementado.

Fonte: FUNPAR (2022).

Percebe-se então que o conteúdo mínimo estabelecido pela legislação federal foi parcialmente contemplado no Plano Diretor de Morretes. Mesmo com as falhas indicadas, pode-se afirmar que o Plano segue as diretrizes da Política Urbana Brasileira.

Já na relação com a legislação estadual, não há muito que avaliar. O Governo do Paraná possui poucas normas orientado a elaboração de plano diretores, sendo a principal delas a Lei Estadual 15.229/2006 que estabelece como conteúdo mínimo algo muito similar ao já exigido pelo Estatuto da Cidade:

Art. 3º - Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

I - fundamentação do Plano Diretor Municipal contendo o reconhecimento, o diagnóstico e as diretrizes referentes à realidade do Município, nas dimensões ambientais, socioeconômicas, socioespaciais, infraestrutura e serviços públicos e aspectos institucionais, abrangendo áreas urbanas e rurais e a inserção do Município na região;

II - diretriz e proposições, com a abrangência conforme alínea anterior, estabelecendo uma política de desenvolvimento urbano/rural municipal e uma sistemática permanente de planejamento;

III - legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário,

Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;

IV- plano de ação e investimentos, compatibilizados com as prioridades do Plano Diretor, com o estabelecimento de ações e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento do Município e incorporado nas Leis do Plano Plurianual – PPA, Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamento Anual – LOA;

V - sistema de acompanhamento e controle da implementação do Plano Diretor Municipal com a utilização de indicadores;

VI - institucionalização de grupo técnico permanente, integrado à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal.

Entre as disposições exigidas pela Lei Estadual, destaca-se a previsão do Plano de Ação e Investimentos, peça fundamental dos planos diretores e incluída pelo PD Morretes. Pelo exposto, também é possível afirmar que o Plano Diretor de Morretes atendeu ao conteúdo mínimo previsto na legislação do Estado do Paraná.

2.2. COERÊNCIA INTERNA

A avaliação da coerência interna considera a harmonia e clareza entre os princípios e disposições internas da própria Lei do Plano Diretor.

A Lei do PD Morretes segue uma estrutura lógica bastante comum, partindo de princípios estruturantes que orientam a definição de Objetivos Gerais e Objetivos Específicos de desenvolvimento urbano. Nesta relação, que parte de princípios para objetivos específicos, faltou a indicação do Plano de Ações como referência para a implementação dos Objetivos Específicos. O Plano de Ação, um dos documentos mais importantes do Plano Diretor, sequer é mencionado na Lei do PD de Morretes.

No mesmo sentido, a relação entre o Plano Diretor, seu Plano de Ações e o planejamento financeiro do município não foi abordada na Lei do PD. Esta relação deveria ser destacada já no início da lei, consagrando um processo essencial para a efetividade das ações previstas no Plano Diretor.

Em relação ao conteúdo e aos temas abordados, a Lei do PD cobre os requisitos mínimos para planos diretores exigidos pela legislação federal estadual, tratando da Função Social da Cidade e da Propriedade, dos Instrumentos Urbanísticos, das Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo e do Sistema de Planejamento e Gestão, além de outros temas mais específicos característicos dos planos diretores.

Ainda em relação à Coerência Interna, cabe uma observação sobre o tratamento de temas distantes do conteúdo central do plano diretor, que é o ordenamento territorial. A Lei do PD de Morretes traz disposições sobre saúde, educação, ação social, esporte, cultura, economia e outros temas que acabam por deixar a lei muito extensa, dificultando sua utilização e compreensão (128 artigos em 48 páginas). O tratamento dos temas mencionados é feito de forma superficial e tem pouco impacto nas políticas a que se destina, como saúde e educação, que possuem planos e leis específicas.

Apesar do processo de elaboração do Plano Diretor considerar os mais diversos temas da realidade municipal, o foco das propostas decorrentes do Plano está no Ordenamento Territorial do Município (Leis de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo). Indicar diretrizes genéricas sobre Educação, Saúde, Assistência Social e outros temas percebidos na Lei do PD de Morretes apenas dificulta a leitura e compreensão dos aspectos mais importantes do Plano Diretor.

2.3. APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Para finalizar a avaliação da Lei do Plano Diretor de Morretes, deve ser considerada a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos previstos nesta Lei.

Conforme destacado anteriormente, os instrumentos urbanísticos são essenciais para que o Município possa influenciar a dinâmica de desenvolvimento territorial de forma a concretizar os princípios, diretrizes e ações previstas no Plano Diretor.

Alguns instrumentos são utilizados há bastante tempo pelos municípios brasileiros, como a prática do “solo criado” que era empregada em Curitiba, mas atualmente, os instrumentos urbanísticos estão listados na lei federal do Estatuto da Cidade. O Estatuto considera em seu artigo 4º, enquanto “instrumentos de política urbana”, desde planos mais genéricos como planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social até instrumentos bem específicos como a concessão de direito real de uso.

A Lei do Plano Diretor de Morretes trata dos instrumentos urbanísticos no Título IV – Dos Instrumentos da Política Urbana. O Título citado lista todos os instrumentos urbanísticos disponíveis para que o Poder Público realize a promoção, planejamento e controle do desenvolvimento urbano de Morretes. Alguns instrumentos são genéricos e auto aplicáveis, como a previsão da realização de audiências públicas. Outros instrumentos são mais complexos e exigem regulamentação específica e detalhada para sua aplicação.

O quadro a seguir traz um resumo do objetivo e da aplicabilidade dos principais instrumentos urbanísticos previstos pelo Plano Diretor de Morretes.

Quadro 2 – Aplicabilidade dos Instrumentos Urbanísticos previstos pelo PD Morretes.

INSTRUMENTOS	APLICABILIDADE
<p>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória – PEUC (art. 85)</p> <p>Determina critérios específicos para identificar os terrenos que não cumprem uma função social, determinando ações para reverter a situação.</p>	<p>NÃO APLICÁVEL – os casos de descumprimento da função social e as possibilidades de utilização do PEUC foram previstas na Lei do Plano, porém, dependem de uma regulamentação específica, prevista na lei, que não foi realizada.</p>
<p>IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública (art. 87)</p> <p>Estimula os proprietários de terrenos que não cumprem uma função social a</p>	<p>NÃO APLICÁVEL – apesar da previsão do instrumento no art. 87 da Lei do PD, sua aplicação ficou vinculada ao não atendimento da obrigação do PEUC. Uma vez que este último instrumento não é aplicável por falta de regulamentação, a aplicação</p>

INSTRUMENTOS	APLICABILIDADE
<p>dar uma destinação adequada aos mesmos.</p>	<p>do IPTU Progressivo e a consequente Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública também restam prejudicadas.</p>
<p>Operações Urbanas Consorciadas (art. 89)</p> <p>São iniciativas que unem o Poder Público e a iniciativa privada para realizar transformações urbanísticas que tragam melhorias estruturais, sociais e valorização ambiental para ao Município</p>	<p>APLICÁVEL – a Lei do PD previu as diretrizes e procedimentos necessários ao desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas, cabendo ao município detalhar cada Operação em lei específica.</p>
<p>Direito de Preempção ou Preferência (art. 97)</p> <p>Este instrumento garante a preferência do Município para comprar terrenos demarcados pelo instrumento, quando houver uma proposta de compra por terceiro</p>	<p>NÃO APLICÁVEL – o instrumento foi previsto e regulamentado na lei do PD de Morretes, havendo inclusive indicação do processo administrativo necessário. Estranhamente, o art. 103 determinou que outra lei municipal iria regulamentar as demais condições para aplicação do instrumento, o que deixou uma barreira para sua aplicação imediata.</p>
<p>Direito de Superfície (art. 104)</p> <p>Este instrumento permite que o proprietário de um terreno conceda a outro o direito de utilizar a superfície do mesmo, sem manter o domínio real (no conceito dos direitos reais determinados pelo Código Civil que</p>	<p>APLICÁVEL – instrumento previsto e regulamentado na Lei do PD de Morretes.</p>

INSTRUMENTOS	APLICABILIDADE
<p>garantem uma série de prerrogativas) nem a propriedade do terreno</p>	
<p>Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 107)</p> <p>Este instrumento identifica atividades e estabelecimentos com potencial de impacto sobre a vizinhança e exige estudos específicos do proprietário para que a atividade ou estabelecimento seja autorizado a funcionar no Município.</p>	<p>NÃO APLICÁVEL – o instrumento foi previsto na Lei do PD, porém o conceito de quais seriam as atividades ou estabelecimentos com potencial de impacto não foi apresentado, ficando para regulamentação posterior pelo Município.</p>
<p>Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir</p> <p>Estabelece parâmetros para a compra de potencial construtivo ou a transferência do potencial de imóveis que não possam exercer seu direito de construir devido às restrições de interesse público.</p>	<p>NÃO APLICÁVEL – tanto a transferência como a outorga de potencial construtivo não foram previstas na Lei do PD de Morretes. Apesar da dificuldade dos municípios de médio porte em aplicarem o instrumento, é importante que estejam ao menos previstos nos planos diretores para oportunidades que possam surgir e demandar a aplicação destes instrumentos.</p>

Fonte: FUNPAR (2022).

2.4. CONCLUSÕES SOBRE A LEI DO PLANO DIRETOR VIGENTE

Por meio da avaliação da Lei do Plano Diretor de Morretes apresentada neste capítulo, podemos tirar as seguintes conclusões:

Coerência Externa – a Lei do Plano Diretor de Morretes observa a maioria das diretrizes estabelecidas pela Legislação Federal e Estadual, com a ressalva de aspectos pontuais que não invalidam o conjunto do Plano Diretor.

Coerência Interna – neste tema a principal problemática é a falta de destaque para a relação entre o Plano de Ação do Plano Diretor e o planejamento financeiro do Município. A Lei do Plano deveria destacar o vínculo obrigatório entre planejamento urbano e planejamento financeiro, mas sequer menciona sua existência. Outro aspecto analisado diz respeito ao tratamento de temas que mantêm pouca relação com o objetivo central de ordenamento territorial, como saúde, educação, esporte, entre outros, tornando a lei muito extensa e dificultando sua compreensão sistêmica.

Aplicabilidade dos Instrumentos Urbanísticos – a Lei do PD listou como “instrumentos aplicáveis” todos aqueles previstos pela Lei Federal do Estatuto da Cidade, mas deixou em aberto questões importantes para regulamentações posteriores, que não ocorreram. A falta de regulamentação inviabiliza a aplicação de instrumentos como o IPTU Progressivo e o Estudo de Impacto de Vizinhança que são essenciais para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2001: Lei da Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001: Estatuto das Cidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso: 20 fev. 2022.

FUNDAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - FUNPAR. Plano Diretor Municipal de Morretes: Revisão 2022. Produto 1: Plano de Trabalho, Cronograma, Avaliação da Capacidade de Gestão. Curitiba: FUNPAR, 2022.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT. ICMS Ecológico por Biodiversidade. Disponível em: <<https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade>>. Acesso: 18 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. Sistema Nacional de Cadastro do Ambiente Rural (SICAR). Disponível em <<https://www.car.gov.br/publico/municipios/downloads>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Tesouro Nacional Transparente: Capacidade de Pagamento (CAPAG): Estados e Municípios. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>>. Acesso: 14 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso: 4 mar. 2022.

MORRETES. Decreto nº 746/2020: Nomeia membros do CONCIDADE. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/bmpzk>>. Acesso: 10 mar. 2022.

MORRETES. Decreto nº 769/2020: Regimento Interno do CONCIDADE. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/zbmdp>>. Acesso: 10 mar. 2022.

MORRETES. Decreto nº 65/2021: Composição do CONCIDADE. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/lbzpa>>. Acesso em: Acesso: 10 mar. 2022.

MORRETES. Lei Complementar nº 6/2011: Plano Diretor Municipal de Morretes. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nuckg>>. Acesso: 20 fev. 2022.

MORRETES. Lei Complementar nº 44/2021: Estrutura a Administração Pública Direta do Município de Morretes. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dygvb>>. Acesso: 4 mar.2022.

MORRETES. Lei Complementar nº 46/2021. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/vyjxn>>. Acesso: 4 mar. 2022.

MORRETES. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.morretes.pr.gov.br:8091/portaltransparencia/>>. Acesso:8 de mar.2022.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO - SEDU. Municípios que convocaram Conferência das Cidades. Curitiba: SEDU, 2013. Disponível em: <<https://www.desenvolvimentourbano>>

.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/conferencia_cidades/MUNICIPIOS_QUE_CONVOCAM.pdf>. Acesso: 13 mar.2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCEPR. Índice de Efetividade da Gestão Municipal, 2021. Portal Infográfico. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal>>. Acesso: 20 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCEPR. Prestação de Contas Municípios. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prestacao-de-contas-municipios>>. Acesso:22 mar. 2022A.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCEPR. Relatórios da LRF. Disponível em: < https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF>. Acesso:20 mar. 2022B.