

# A Importância da Cartografia Cadastral para Definição das Áreas de Preempção durante o Processo de Construção do Plano Diretor

Manuela Rodrigues Paz <sup>1</sup>

Giovana Motter <sup>2</sup>

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira <sup>3</sup>

Universidade Federal Santa Catarina  
Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil  
88040-970 Florianópolis SC  
[manuelapaz@gmail.com](mailto:manuelapaz@gmail.com) <sup>1</sup>  
[giovanamotter@gmail.com](mailto:giovanamotter@gmail.com) <sup>2</sup>  
[chico.udesc@gmail.com](mailto:chico.udesc@gmail.com) <sup>3</sup>

**Resumo:** Como apoio ao desenvolvimento ordenado do município, tem-se o Plano Diretor, instrumento definido pelo Estatuto da Cidade, para planejar o crescimento dos municípios. É no momento da concepção do Plano Diretor que as áreas de intervenção pelo direito de preempção, instrumento jurídico de política urbana que confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano, são definidas. Contudo, para avaliar e delimitar com maior precisão, de modo a enquadrar as áreas de preempção em finalidades específicas e planejadas, torna-se indispensável o uso da cartografia cadastral. Assim, o presente artigo tem como objeto explicitar o Estatuto da Cidade (Lei n.10257/2001), enfatizando a importância do instrumento do Direito de Preempção, e definição das áreas de interesse durante a construção do Plano Diretor, por parte das municipalidades visando à gestão democrática do território. A pesquisa evidencia ainda, através da exemplificação do município de Vinhedos/SP, a importância de uma cartografia cadastral, como base para a gestão democrática municipal, capaz de auxiliar na tomada de decisão segura por parte dos gestores públicos.

**Palavras-Chaves:** Cartografia Cadastral, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Direito Preempção

**Abstract:** In support of the orderly development of the municipality, has the Master Plan, instrument defined by the Statute of the City to plan the growth of cities. It is at the design of the Master Plan that the areas of intervention by right of preemption, the legal instrument of urban policy which gives preference to the municipal government for the purchase of urban property, are defined. However, to evaluate and define more precisely in order to frame the preemption in areas of specific purposes and planned, it is essential to the use of cadastral mapping. Thus, this article focuses clarify the City Statute (Law n.10257/2001), emphasizing the importance of the instrument of the Right of Preemption, and defining areas of interest during construction of Master Plan by the municipalities in order the democratic management of the territory. The research also shows, through examples of the city of Vineyards / SP, the importance of a cadastral mapping, as a basis for democratic municipal management, capable of assisting in decision making safe by public managers.

**Keywords:** Cadastral Mapping, Statute of the City, Master Plan, Preemption Law

## 1. Introdução

Dentre os principais efeitos adversos do recente processo de urbanização, comumente podem ser percebidos a diminuição de espaços favoráveis à ocupação territorial e a falta de ordenamento das áreas por parte das municipalidades. Como apoio ao desenvolvimento ordenado tem-se o Plano Diretor, instrumento definido pelo Estatuto da Cidade, para planejar o crescimento dos municípios. É no momento de execução do Plano Diretor que as áreas de intervenção pelo direito de preempção, instrumento jurídico de política urbana confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano. Contudo, para avaliar e delimitar com maior precisão, de modo a enquadrar as áreas de preempção em finalidades específicas e programadas torna-se indispensável o uso da cartografia cadastral. Possibilitando assim, que o gestor público tenha conhecimento das reais demandas, valores e tamanho dos imóveis das áreas sujeitas à preempção.

## 2. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

O Governo Federal, visando evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus impactos negativos no meio urbano bem como ordenar e controlar o uso do solo aprovou em 2001 a Lei Federal 10.257 intitulada de Estatuto da Cidade, que possui grande ênfase no que diz respeito ao equilíbrio ambiental, de acordo da Agenda 21 brasileira. Essa lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam especificamente da política urbana. Assim, 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, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana de forma a atingir um desenvolvimento sustentável no Município (BORGES *et. al.*, 2004).

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Casarin *et. al.*, 2006 afirmam que o Plano Diretor é o principal instrumento para o município promover uma política urbana que tenha por objetivo o pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes. Os autores dizem também que, esta é a principal ferramenta para a aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, tais como outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, e as zonas especiais de interesse social.

De acordo com Blanc (2005) tem-se a ideia da função pública como a satisfação de necessidades públicas, ou mais propriamente de interesse público, e a função social como a satisfação das necessidades sociais ou da coletividade. Na construção do Plano Diretor os instrumentos tributários de indução do desenvolvimento urbano visam, em essência, frear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade urbana, buscando permitir um maior controle do estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandem uma maior democratização (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

## 3. O Direito de Preempção

Entre os instrumentos tributários, tem-se o Direito de Preempção no qual a prioridade é dada ao Poder Público para efetuar a compra em negociações imobiliárias em determinadas áreas definidas por ele (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). O Estatuto da Cidade assim define:

**Art.25.** *O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.*

*§1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitara as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixara prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.*

*§2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do §1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.*

Ao conferir ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, o direito de preempção é o meio pelo qual se amplia o acesso a terra legal e urbanizada de forma a assegurar a implantação de equipamentos urbanos de interesse coletivo e espaços comunitários, a regularização fundiária, a preservação do meio ambiente natural e o planejamento do

processo de urbanização, contribuindo para a sustentabilidade das cidades (MATTOS, 2002).

Os incisos definem que a aquisição preferencial de áreas particulares pelo Poder Público deverá estar vinculada as diretrizes de uso e ocupação do solo, crescimento da cidade e de proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico e as demandas por implantação de equipamentos e áreas verdes e que o mesmo pode vir a adquirir certo imóvel mesmo depois de já ter sido objeto de alienação onerosa entre particulares (MATTOS, 2002).

### 3.1. Exemplificação do Uso do Direito de Preempção no Município de Vinhedos/SP

A urbanização representa, como um conceito geográfico, o desenvolvimento dos municípios que conseqüentemente ocorre com a construção de casas, prédios, redes de esgoto, ruas, avenidas, equipamentos urbanos, etc. Assim, devido ao intenso crescimento populacional que ocorre na maioria dos municípios, verifica-se a importância do uso do direito de preempção como instrumento para o planejamento municipal.

Segundo a Prefeitura Municipal de Vinhedos, o município, que se situa às margens das principais rodovias que liga São Paulo ao Interior, vem passando nos últimos anos por uma expressiva expansão demográfica e econômica. A economia de Vinhedo está baseada originalmente na atividade agrícola, mas o município se encontra num contínuo processo de industrialização. Mais recentemente, começa a se destacar por seu potencial turístico, contando com a instalação de grandes equipamentos de lazer (parques temáticos) e outros serviços.

A existência de um grande número de condomínios e chácaras de recreio destinadas à população de média e alta renda, atendendo principalmente a região metropolitana de São Paulo, que buscam chácaras de recreio e casas de veraneio, instalou-se na cidade um processo de loteamento e especulação imobiliária. O padrão de ocupação horizontal encareceu e inflacionou a cidade, não só para o poder público em relação à implementação e manutenção de equipamentos públicos, mas também para a sociedade em relação ao elevado preço da terra causado pelo grande número de vazios urbanos existentes (Figura 1). Como consequência, parcelas de baixa renda da população foram deslocadas para regiões periféricas ou expulsas do município, e embora o município não tenha favelas e ocupações, a população pobre estabeleceu-se à margem do município em antigas propriedades rurais e sofre com o elevado custo de vida, a falta de empregos qualificados e a falta de acesso a moradia relacionada ao alto preço da terra (Prefeitura Municipal Vinhedos, 2010).



**Figura 1** : Localização dos vazios urbanos na área central do Município de Vinhedos/SP  
(Fonte: Google Earth)

Assim, dentre os instrumentos aprovados no texto que será contemplado no projeto de Lei do Plano Diretor de Vinhedos, chama atenção o Direito de Preempção, através deste instrumento foram gravadas 54 áreas com destinações diferentes (escolas, postos de saúde, reservatórios de água, etc.). Para determinação destas áreas, os vazios urbanos foram levantados através do cadastro da prefeitura, onde para cada vazio foram constituídas fichas com as características: proprietário, condições físicas, dívida ativa, tamanho. Assim foram mapeados os vazios com mata nativa, os vazios em área de APP, os vazios em planície de inundação, os vazios com mais de 30% de declividade, os vazios com produção de vinho, uvas e outras frutas e os terrenos vazios em zona urbana consolidada que não apresenta impedimentos físicos e ambientais. Esses vazios foram estudados e através de sua localização em conformidade com as necessidades da zona homogênea, definiram-se os vazios que melhor atendem essas necessidades (Prefeitura Municipal Vinhedos, 2010).

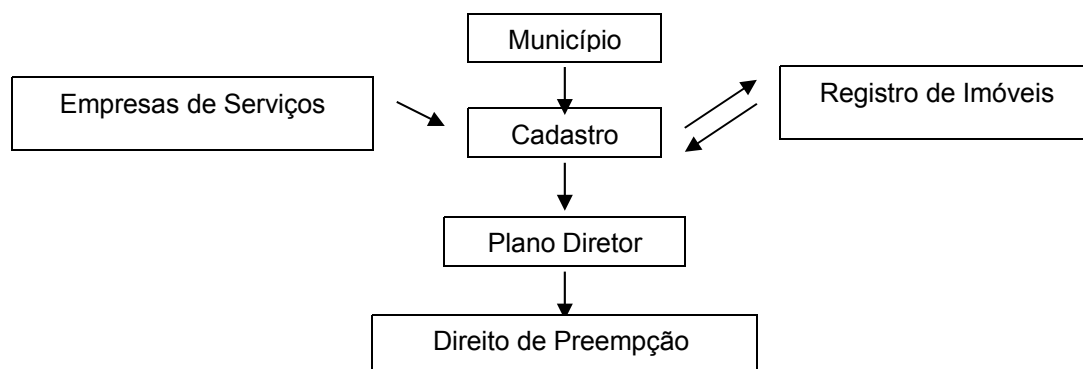
Por fim, é importante salientar, que devido ao método de escolha dessas áreas, que levou em consideração a consolidação da área na zona urbana, a subtilização e a dívida ativa dos proprietários, não houve grandes conflitos sobre o tema, o que também se deve à falta de interesse do mercado em participar ativamente das discussões sobre saúde, educação e habitação de interesse social. Por outro lado houve a ampla participação da comunidade, fortalecendo a proposta, que foi aprovada no texto final do Plano Diretor em Conferência Municipal, no dia 30 de outubro de 2006 (Prefeitura Municipal Vinhedos, 2010).

#### 4. Cadastro Territorial e a Cartografia Cadastral

As cidades apresentam grande quantidade de elementos que devem ser representados na cartografia, pois sendo os mapas instrumentos visuais concretos que tem o poder de sintetizar a percepção espacial que o ser humano tem do ambiente, ou seja, representar graficamente as imagens mentais de um determinado espaço, a produção de mapas torna-se indispensável para a planejamento municipal, uma vez que através dos mapas é possível identificar toda e qualquer descaracterização em termos de uso do solo.

Segundo a ONU (1947) “Cartografia é a ciência que se preocupa da elaboração de mapas de toda a espécie. Abrange todas as etapas de trabalho, desde os primeiros levantamentos até a impressão final dos mapas.” Já para Duarte (1998) “Cartografia é a disciplina que trata da organização, apresentação, comunicação e utilização da geoinformação nas formas gráficas, digital ou tátil incluindo todos os processos, desde o tratamento dos dados até o uso final na criação de mapas e produtos relacionados com a informação espacial”.

O Cadastro é um sistema de informação territorial, normalmente baseado em parcelas, que registra interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades. Devido a maioria das instituições montarem seu próprio cadastro, normalmente perde-se a articulação na troca da informação cadastral, por isso, dar ênfase a um trabalho coordenado entre o município e as empresas de serviços, além da parceria com o registro de imóveis. Portanto, a mais importante ação a ser realizada pelo município para que seu cadastro tenha sustentabilidade e não se desatualize rapidamente deve haver uma parceria entre o cadastro e o registro de imóveis (Figura 2).



**Figura 2 :** Fluxograma de definição das etapas para delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção.



Segundo as diretrizes para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros, a parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único. Ainda de acordo com as diretrizes, toda e qualquer porção da superfície territorial no município deve ser cadastrada em parcelas, de modo que cada parcela recebe um código único e estável (Figura 3). O cadastro pode ser estabelecido para arrecadação legal e, ou, de apoio ao planejamento, buscando sempre o desenvolvimento social e econômico. Assim, a Cartografia Cadastral é a parte da cartografia relativa à representação de parcelas urbanas ou rurais.



**Figura 3 :** Modelo de parcelas cadastrais com seus respectivos códigos únicos.

De acordo com diretrizes acima citadas em seu capítulo III, referindo-se a cartografia cadastral, define que o levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais deve ser referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB). Além disso, os vértices que definem os limites de cada parcela devem constituir uma figura geométrica fechada, sendo obtidos com precisão adequada por meio de levantamentos topográficos e geodésicos.

Neste contexto, o documento cartográfico cadastral, constitui a base sobre a qual se lançam os múltiplos mapeamentos temáticos que caracterizam os imóveis. Assim, o Cadastro Multifinalitário, estruturado num Sistema de Informação Territorial, integra as informações dos dados cartográficos, censitários e de cadastro, de imagens de satélite, redes de pontos e modelos numéricos do terreno, utilizando uma base única de dados. Dentro da estrutura polivalente que atualmente se dá aos Cadastros Territoriais, Sistemas de Informações Cadastrais são muito apropriados para relacionar dados provenientes de diferentes fontes, bem como para gerenciá-los por meio de camadas (*layers*) de dados, facilitando sua organização e distribuição. Este último ponto reforça a importância que tem o georreferenciamento das parcelas e de todos os elementos urbanos na estruturação de um Cadastro Multifinalitário (ERBA & LOCH, 2007).

## 5. Conclusões e Considerações Finais

O Estatuto da Cidade corrobora a importância da gestão democrática para a definição das diretrizes para o desenvolvimento dos municípios, que na sua maioria, vivem em situação de desequilíbrio, com grande parte de seus habitantes vivendo à margem da infra-estrutura e dos serviços públicos. Assim, faz-se uso do Direito de Preempção, elencado pelo Estatuto da Cidade, como instrumento para reverter essa situação, de forma a facilitar a aquisição de áreas, pela municipalidade, para o planejamento sustentável do município. É importante ressaltar que o momento de definição das áreas de interesse, onde se indicará o Direito de Preempção, se dá no momento de construção ou revisão dos Planos Diretores. Contudo, para que a análise e posterior definição dessas áreas ocorra de forma segura, é imprescindível a obtenção de informações sobre o território municipal, através do cadastro territorial e da representação cartográfica. Os cadastros são atualmente utilizados para o planejamento de dados sociais, econômicos, ambientais e jurídicos. A importância na relação entre cadastro, planejamento e direito de preempção está na ligação, onde o cadastro é um ferramenta essencial para o planejamento das cidades, já que a cartografia subsidia a elaboração dos planos diretores através do cadastramento e mapeamento de serviços e infra-estrutura, de equipamentos urbanos, e de cadastro técnico das parcelas urbanas. Ou seja, por meio da cartografia cadastral e temática, é possível obter informações de extrema importância para o uso do solo e gestão dos

espaços municipais pelo poder público.

## 6. Referencias Bibliográficas

**BERTIN, J.** *Ver ou Ler: Um novo olhar sobre a cartografia*. Seleção de textos - Cartografia Temática (18). São Paulo, (p.118-126), 1988.

**BLANC, P.F.** *Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 180p ,2005.

**BORGES, J.D.R.; LASKE, J.; LOPES, L.H.A.** *Planejamento Espacial e Gestão Territorial: Um Perfil do Crescimento do Município de Florianópolis Santa Catarina*. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Anais... Florianópolis: UFSC. (cd-room) 2004.

**CASARIN, V.; OLIVEIRA, M.A.A.; LOCH, C.** *a importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frente ao Estudo da Cidade Pelo Plano Diretor na busca pela Justiça Social*.In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Anais... Florianópolis: UFSC (cd-room) 2006.

**DUARTE, P. A.** *Cartografia Básica*. Florianópolis, Editora da UFSC, 1998.

**LOCH, C. & ERBA, D.A.** *Cadastro Técnico Multifinalitário: Rural e Urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land policy,142p, 2007.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES.** *Plano diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, 160p, 2004.

**MATTOS, L.P.** *Estatuto da Cidade Comentado: Lei n.10.267, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos. 480p., 2002.

**MINISTÉRIO CIDADES.** *Zeca Dastó e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário: As diretrizes para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros*. Portaria 511, 2009. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/capacitacao-1/publicacoes/MIOLO-Gibi.pdf/view> Acessado em 25/05/2010.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VINHEDO.** *Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos: Direito de Preempção inserido no Plano Diretor*. Vinhedo –SP, 2010. Disponível em [http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/sao-paulo/vinhedo/Ficha\\_Vinhedo\\_direito\\_de\\_preempcao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/sao-paulo/vinhedo/Ficha_Vinhedo_direito_de_preempcao.pdf). Acessado em 05/05/2010.