UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO (DEAAU)
FRAGMENTOS — OBSERVATÓRIO ANALÍTICO DE INTERVENÇÕES TERRITORIAIS

MÉTODO MOT · ESTÁGIO 4 · O VOO

GUIA DO SECRETÁRIO DE OBRAS E PLANEJAMENTO

Documento que integra o e-book **MOT — Nosso primeiro Plano Diretor**, versão 1.5 (novembro de 2026), p. 106–113.

Autor: Arq. Orlando Ribeiro, Prof. Dr. (DEAAU / UTFPR)

Curitiba, 2026

VERSÃO VIGENTE

Este texto sai automaticamente do e-book, a fonte única do método, e muda junto com ele. A versão em vigor, deste documento e do e-book completo, está sempre em fragmentos.arq.br/mot-app.

LICENCIAMENTO

Conteúdo sob licença CC BY-NC 4.0 (Atribuição — Não Comercial). Projeto nº 3533 (UTFPR).

ESTÁGIO 4

GUIA DO SECRETÁRIO DE OBRAS E PLANEJAMENTO

COMO LER O DIAGNÓSTICO DO MOT E ENTENDER, SEM MISTÉRIO, OS INSTRUMENTOS QUE ELE SUGERE

SUMÁRIO

1. A quem este guia se dirige
2. O que o diagnóstico coloca na sua mesa
3. A regra de ouro: o diagnóstico subsidia, não obriga
4. Como o método traduz diagnóstico em instrumento
5. O catálogo de instrumentos, sem mistério
6. As salvaguardas: planejar sem expulsar
7. Da sua mesa ao Plano Diretor
8. Glossário rápido

1. A QUEM ESTE GUIA SE DIRIGE

Você é o responsável técnico do executivo pelo ordenamento da cidade. Quando o diagnóstico do MOT chega à sua mesa, ele vem acompanhado de um vocabulário que costuma assustar: outorga onerosa, transferência de potencial construtivo, CEPAC, IPTU progressivo, reparcelamento de solo. Numa cidade grande, há um corpo técnico inteiro para operar esses nomes. Numa cidade pequena, esse corpo técnico é, muitas vezes, você e mais uma ou duas pessoas.

Este guia existe para tirar o medo desses termos. Nenhum deles é mais complicado do que uma ideia de bom senso vestida com nome técnico. Ao final desta leitura, você vai reconhecer cada instrumento que o relatório pode sugerir, saber para que serve, em que lei se apoia, e — o mais importante — saber quais fazem sentido na sua cidade e quais são ferramentas de metrópole que você pode, com tranquilidade, deixar de lado.

2. O QUE O DIAGNÓSTICO COLOCA NA SUA MESA

O processamento do MOT gera, para o município, dois documentos institucionais (ambos em formato editável, revisáveis e de responsabilidade do gestor):

1. **O Relatório Técnico Municipal** — o mapa da cidade rua por rua, com a nota de cada trecho (o IQF), a classificação em cinco categorias de estado, as estatísticas por bairro e a leitura do gradiente entre as regiões.
2. **A minuta de Projeto de Lei de Plano Diretor** — uma base de texto legal já estruturada segundo o Estatuto da Cidade, para a assessoria jurídica revisar e o Plano tramitar.

Além disso, você recebe um **dossiê por bairro**, e é aqui que o seu trabalho começa. Cada dossiê traz quatro coisas, nesta ordem: o retrato do bairro em uma linha (a nota, o papel que ele cumpre no sistema e se está sob pressão imobiliária); a ordem de ataque (o que resolver primeiro); os instrumentos sugeridos para aquele bairro, cada um com uma tradução de uma linha; e de onde vem o dinheiro para a intervenção.

3. A REGRA DE OURO: O DIAGNÓSTICO SUBSIDIA, NÃO OBRIGA

Antes de qualquer instrumento, fixe esta ideia, porque ela protege você juridicamente e politicamente:

> **O IQF e o diagnóstico não obrigam nada. Eles são subsídio técnico — robusto e defensável, mas subsídio. A força de lei nasce apenas do Plano Diretor, depois de aprovado pela Câmara.**

O número não decide a intervenção; ele a fundamenta. Isso significa que você nunca está preso a uma recomendação do relatório: cada instrumento sugerido é uma opção que você pondera contra o orçamento, o calendário e a realidade local. O que o diagnóstico te dá é o que faltava — uma base auditável para justificar a escolha que você fizer, perante a Câmara, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público. Você sai do "achismo" e entra no "tenho dado que sustenta".

4. COMO O MÉTODO TRADUZ DIAGNÓSTICO EM INSTRUMENTO

O método não sorteia instrumentos. Ele os deriva do cruzamento de duas leituras simples, que você consegue fazer de cabeça:

Primeira leitura — que tipo de falha é (o bloco da assertiva).

- **Fundamental** (segurança, risco, esgoto, água/luz, acesso de emergência, saúde, escola): é pré-condição de vida violada. Não é falha de mercado — nenhum incentivo entrega esgoto. A resposta é **investimento público direto**, boa parte por decreto e obra. Muitas dessas carências começam a ser resolvidas **antes** de o Plano virar lei.
- **Necessário** (pavimento, calçada, drenagem, iluminação, ocupação ordenada, vazios, abandono): é falha de função da cidade. Aqui há dois subtipos opostos — retenção especulativa (terreno vazio segurado para valorizar), que se responde por **coerção**; e carência que a obra pública resolve, cujo custo se **recaptura** da valorização que ela gera.
- **Desejável** (comércio local, vitalidade, arborização, praças, cultura): é falha de qualificação, em que o mercado induz melhor que a obra direta. A resposta é **incentivo**.

Segunda leitura — qual o papel do bairro no sistema (fonte ou destino).

- **Bairro-fonte** (IQF alto, bem servido, com pressão de mercado): é de onde se **captura** valor — a valorização imobiliária financia a cidade.
- **Bairro-destino** (IQF baixo, carente): é onde se **investe e incentiva**, financiado pela captura feita nos bairros-fonte, via fundo municipal carimbado.

O instrumento certo é o encontro dessas duas leituras. Um bairro-fonte em consolidação pede captura de mais-valia; um bairro-destino degradado pede investimento e, talvez, um projeto estruturante. O dossiê já faz esse cruzamento para você — este guia explica o porquê.

5. O CATÁLOGO DE INSTRUMENTOS, SEM MISTÉRIO

Abaixo, cada instrumento que o relatório pode sugerir. Para cada um: o que é, para que serve, a base legal e uma marca de aplicabilidade — 🟢 **comum em cidade pequena**, 🟡 **possível, com cautela**, 🔴 **típico de cidade grande** (bom conhecer, raramente aplicável na sua escala).

Instrumentos de captura de valor (incidem sobre bairros-fonte)

Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) — "solo criado". 🟡 O que é: cobrar do construtor pelo direito de construir acima de um patamar básico. Quem quer um prédio mais alto que o coeficiente básico paga ao município por esse "a mais". Para que serve: este é o **instrumento de equilíbrio por excelência** do método — ele faz, sozinho, a ponte entre as duas pontas da lógica fonte/destino. Capta recurso exatamente **onde a cidade quer e consegue se desenvolver economicamente** (os bairros com mercado imobiliário aquecido, que pagam pela construção adicional) e permite **aplicar esse recurso onde a cidade precisa** — habitação de interesse social (HIS), infraestrutura de bairro-destino, qualificação de áreas carentes. É o mecanismo que transforma a pressão do mercado em recurso para a justiça territorial. Base legal: Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), arts. 28–31. Aplicabilidade: depende de mercado imobiliário e de verticalização para gerar arrecadação — em cidade pequena, opera nos poucos bairros com pressão real, mas mesmo ali cumpre seu papel redistributivo e merece estar previsto no Plano.

Transferência do Direito de Construir (TDC) / de Potencial Construtivo (TPC). 🟡 O que é: permitir que o dono de um imóvel que não pode (ou não deve) ser adensado — um bem tombado, uma área de preservação — "venda" o potencial de construção que não vai usar para outro terreno. Para que serve: preservar sem desapropriar, compensando o proprietário sem gasto público direto. Base legal: Estatuto da Cidade, art. 35. Aplicabilidade: útil para proteger patrimônio ou área verde sem indenização; viável mesmo em cidade média.

Captura de mais-valias (em sentido amplo). 🟡 O que é: o princípio de que a valorização gerada por investimento público ou por mudança de regra urbanística deve, em parte, retornar ao poder público. OODC e contribuição de melhoria são suas formas concretas. Para que serve: financiar o bairro-destino com o valor criado no bairro-fonte. Base legal: Estatuto da Cidade; Código Tributário Nacional (contribuição de melhoria). Aplicabilidade: o princípio é universal; a forma se adapta à escala.

CEPAC — Certificado de Potencial Adicional de Construção. 🔴 O que é: títulos negociáveis que dão direito a construir a mais dentro de uma Operação Urbana Consorciada. Para que serve: financiar grandes intervenções urbanas antecipando a venda de potencial construtivo em leilão. Base legal: Estatuto da Cidade, arts. 32–34. Aplicabilidade: instrumento de capital, próprio de grandes centros com Operação Urbana Consorciada estruturada. **Em cidade pequena, conheça o nome e siga adiante.**

Instrumentos de coerção (contra a retenção especulativa)

IPTU progressivo no tempo + parcelamento/edificação compulsórios. 🟢 O que é: a sequência prevista no Estatuto para terreno urbano vazio ou subutilizado — primeiro notifica-se o dono a dar uso (parcelar ou edificar); se não o fizer, o IPTU sobe progressivamente ano a ano. Para que serve: combater o vazio especulativo que o diagnóstico apontar (a assertiva de "vazios" e de "imóveis abandonados"). Base legal: Estatuto da Cidade, arts. 5º–8º; Constituição, art. 182, §4º. Aplicabilidade: plenamente viável em cidade pequena, e um dos instrumentos mais úteis na sua escala — depende de previsão no Plano Diretor e de cadastro atualizado.

Como definir "vazio" sem disparar tiro no próprio pé. Estes instrumentos só incidem sobre o que o seu Plano Diretor definir como terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado — a definição é a chave que liga ou desliga o instrumento. Aqui vale um conselho contraintuitivo: para a cidade pequena, a definição deve ser uma porta deliberadamente **estreita**. Copiar a definição ampla de uma metrópole leva ou à inação (o instrumento vira letra morta) ou à derrota no Judiciário (não se consegue provar, lote a lote, a subutilização). O método sugere travas de segurança que você embute no texto: aplicar só dentro do perímetro já infraestruturado; isentar lotes pequenos e mirar a retenção de grandes vazios; proteger o proprietário único de imóvel de baixo valor, o espólio e o idoso; e exigir prova objetiva (foto aérea datada, consumo zero de água/energia). Definição estreita não é fraqueza — é o que torna o instrumento ao mesmo tempo exequível e juridicamente blindado.

Ocupação Territorial Transitória (OTT) — proposta em teste. 🟡 O que é: **uma inovação ainda em fase de teste**, oferecida como ideia a validar com a sua assessoria jurídica antes de adotar. A OTT dá ao dono de um terreno ocioso uma saída digna, alternativa à punição: em vez de ser notificado e taxado, ele cede o terreno temporariamente para um uso comunitário — uma horta, um pomar, um playground, uma quadra de areia, uma área para pets, um jardim de chuva. Enquanto durar essa cessão, o terreno cumpre função social e fica livre do IPTU progressivo. Para que serve: transformar o vazio especulativo que vira "depósito de lixo e mocó" em algo útil ao bairro, sem desapropriação e sem custo de aquisição — respondendo às assertivas de vazios, abandono e vitalidade ao mesmo tempo. Como funciona: há um prazo de carência, depois uma janela para adesão voluntária (cessão de uso por alguns anos, prorrogável mediante avaliação), e só então, persistindo a ociosidade, a notificação. Uma regra é inegociável: **não pode haver atividade econômica no local** (salvo ambulante com termo firmado com a prefeitura) — é a renúncia ao lucro do terreno que justifica o benefício e impede a fraude da "cessão de fachada". O catálogo de usos pode ser ampliado pelos próprios bairros, com aprovação da Câmara. Base legal: operada por concessão de uso temporário (ou comodato), ancorada na função social da propriedade (CF art. 182) e no direito de superfície; por ser figura nova, exige redação cuidadosa e validação jurídica local. Aplicabilidade: pensada justamente para a cidade pequena, como o instrumento de menor risco e maior ganho social imediato — mas ainda em teste.

Instrumentos de incentivo (atraem o privado a qualificar — bairros-destino e desejável)

Isenções e benefícios fiscais (ex.: IPTU temporário). 🟢 O que é: abrir mão de tributo por tempo determinado para induzir um comportamento — reforma de fachada, retrofit, ocupação de imóvel vazio. Para que serve: estimular qualificação onde a obra pública direta seria cara ou lenta. Base legal: competência tributária municipal; previsão no Plano e em lei específica. Aplicabilidade: simples e eficaz em cidade pequena.

Incentivo a retrofit. 🟢 O que é: requalificar uma edificação existente sem demoli-la — recuperar um galpão, um prédio abandonado, uma fachada. Para que serve: responder às assertivas de "imóveis abandonados" e "perda funcional" sem custo de demolição. Base legal: Plano Diretor + Código de Obras; pode combinar-se a isenções. Aplicabilidade: muito adequado à cidade pequena, sobretudo no centro histórico.

Parâmetro de fachada ativa / uso misto. 🟢 O que é: regra que estimula (ou exige, em certas vias) comércio e serviço no térreo, com portas e vitrines para a rua. Para que serve: gerar vitalidade e "olhos da rua" — responde às assertivas de comércio local, vigilância natural e vitalidade. Base legal: Plano Diretor; Código de Obras; lei de uso e ocupação do solo. Aplicabilidade: barato e potente em qualquer escala.

Flexibilização de recuos / adensamento. 🟡 O que é: ajustar parâmetros de afastamento e densidade para permitir melhor aproveitamento de áreas estagnadas. Para que serve: destravar tecido subutilizado (categoria "parcialmente estruturado"). Base legal: lei de uso e ocupação do solo, sob diretriz do Plano. Aplicabilidade: possível, mas exige cuidado para não criar adensamento sem infraestrutura.

Instrumentos estruturantes (intervenção pesada — categorias mais degradadas)

Soluções Baseadas na Natureza (SBN). 🟢 O que é: usar processos naturais — arborização, jardins de chuva, recuperação de margens — para resolver problemas urbanos como drenagem, calor e falta de verde. Para que serve: responde às assertivas de arborização, áreas verdes e parte da drenagem, a baixo custo. Base legal: Plano Diretor + decreto; políticas ambientais municipais. Aplicabilidade: excelente custo-benefício em cidade pequena.

Reparcelamento de Solo (Land Readjustment). 🟡 O que é: reorganizar um conjunto de lotes irregulares ou mal parcelados — agrupando e reparcelando de forma ordenada, com os proprietários cedendo parte da área para vias e equipamentos e recebendo de volta lotes regularizados e valorizados. Para que serve: estruturar áreas degradadas ou de ocupação caótica, ou alargar vias sem desapropriação em massa (responde às assertivas de gabarito viário e regularidade morfológica). Base legal: princípio absorvido do direito comparado (Colômbia, Lei 388/1997), operado no Brasil dentro dos limites do Consórcio Imobiliário do Estatuto da Cidade (art. 46), que exige concordância. Aplicabilidade: viável em projetos pontuais, com cautela e assessoria; **sempre acompanhado das salvaguardas anti-deslocamento** (seção 6).

Grande Projeto Urbano (GPU). 🔴 O que é: intervenção de grande porte para reestruturar um tecido obsoleto inteiro ou uma frente de expansão. Para que serve: as áreas em obsolescência crítica (IQF 0–20%). Base legal: Plano Diretor; eventualmente Operação Urbana Consorciada. Aplicabilidade: escala metropolitana; em cidade pequena, raramente — e, quando necessário, fracionado em projetos menores.

Como pensar a "dose" de cada instrumento

O selo de aplicabilidade (🟢🟡🔴) diz se um instrumento cabe na sua escala. Mas há uma segunda leitura que ajuda a decidir o tamanho do passo, e ela funciona como uma bula de remédio: cada instrumento tem uma **potência** (o quanto transforma) e um **risco** (o que dá errado se for mal aplicado). Os dois não andam juntos por acaso — instrumentos muito potentes costumam ter efeitos colaterais à altura.

Pense em quatro tipos de remédio. Há os de **alta potência e baixo risco**, que transformam muito com pouco perigo (uma transferência de potencial bem desenhada, um reparcelamento feito com acordo) — são os primeiros a considerar. Há os de **alta potência e alto risco**, poderosos mas perigosos (a Operação Urbana Consorciada, a desapropriação-sanção, os grandes projetos) — só com equipe e assessoria preparadas, porque uma OUC mal feita gentrifica e expulsa em vez de requalificar. Há os de **baixa potência e baixo risco** (a OTT, o direito de preempção, a acupuntura urbana) — ganho modesto, seguros, ótimos para começar e ganhar confiança. E há os de **baixa potência e alto risco** — muito perigo para pouco ganho, quase sempre má escolha (uma OUC subdimensionada para um problema pequeno: todo o risco, pouco do benefício).

O ponto central, e ele protege você: **o método não decide a dose por você.** Ele te informa a potência, o risco e o antídoto de cada instrumento — secretários e prefeitos mais ousados ou mais cautelosos lerão a mesma informação e tomarão decisões legítimas diferentes. A escolha do tamanho do salto é sua, conforme o que a sua cidade aguenta e o que a sua equipe consegue administrar.

Vale ainda saber que, no relatório, os instrumentos chegam organizados em três grupos. Os **obrigatórios** são os que todo Plano precisa prever por força de lei (o núcleo da função social da propriedade) — entram sempre, mesmo que a aposta seja não usá-los, porque o custo de precisar e não ter previsto é alto. Os **aplicáveis** são os que respondem aos problemas que o diagnóstico encontrou no seu bairro — esses mudam de bairro para bairro. E os **experimentais** são uma reserva de oportunidade: ficam disponíveis para quando aparecer um edital, um financiamento ou uma parceria que os viabilize, e por isso ficam fora do corpo do Plano, em instrumentos de gestão que você pode revisar sem mexer na lei.

6. AS SALVAGUARDAS: PLANEJAR SEM EXPULSAR

Há um risco clássico no planejamento urbano: investir num bairro pobre, valorizá-lo, e com isso expulsar — pela alta do aluguel e do IPTU — exatamente quem morava ali. O MOT trata isso com uma trava embutida.

Antes de sugerir qualquer **incentivo** a um bairro-destino (IQF baixo), o sistema faz a você uma única pergunta de triagem: **"Este bairro está sob pressão imobiliária visível — perto de área valorizada, com loteador ou comprador rondando, preço do chão subindo?"**

- Se **não**: bairro-destino puro, incentivo livre.
- Se **sim**: bairro-destino sensível. O incentivo vem **obrigatoriamente acompanhado** de salvaguardas anti-deslocamento — congelamento temporário de IPTU e aluguéis, aluguel social e direito de preferência do morador original sobre as novas unidades.

Isso não é burocracia: é o que impede que o dinheiro público financie a expulsão de quem o método se propôs a servir. É também o que o morador ouviu, na porta de casa, como a promessa "ninguém vai tirar a sua casa". Sua decisão técnica e a promessa feita ao cidadão são a mesma coisa, em duas línguas.

7. DA SUA MESA AO PLANO DIRETOR

O caminho, em ordem fixa por exigência jurídica:

1. **Diagnóstico pleno concluído** — você recebe relatório, dossiês e minuta.
2. **Você prioriza** — cruza as recomendações com orçamento e cronograma, separa o que pode começar já (Fundamental, por decreto e obra) do que depende de lei.
3. **A minuta vai à assessoria jurídica** — ajuste à realidade local e à legislação municipal vigente. A minuta é base sólida, não texto final: nunca tramita sem revisão jurídica.
4. **O executivo entrega ao legislativo** o pacote completo (diagnóstico, prognóstico, minutas).
5. **A Câmara promove as audiências públicas** — onde o executivo apresenta os resultados e os moradores atestam que participaram. As audiências são condição de validade do Plano (Estatuto da Cidade), não etapa opcional.
6. **Votação e publicação.**

A cadeia é deliberada: escuta (diagnóstico) → soberania (decisão do gestor e do legislativo) → imposição (só sobre o Plano aprovado). Em nenhum momento o IQF obriga por si — ele fundamenta.

8. GLOSSÁRIO RÁPIDO

CEPAC — Certificado de Potencial Adicional de Construção (instrumento de capital, de grandes centros). **Captura de mais-valias** — retorno ao público de parte da valorização gerada por investimento ou regra urbanística. **Fundo municipal carimbado** — conta vinculada que recebe a captura dos bairros-fonte e financia os bairros-destino. **GPU** — Grande Projeto Urbano. **IPTU progressivo no tempo** — alíquota crescente sobre imóvel vazio/subutilizado que descumpre a obrigação de dar uso. **IQF** — Índice de Qualidade do Fragmento: (Σ SIM ÷ 25) × 100, a nota de cada face. **Reparcelamento de Solo (Land Readjustment)** — agrupar e reparcelar lotes de forma ordenada, cedendo parte da área para vias/equipamentos e devolvendo lotes regularizados. **OODC** — Outorga Onerosa do Direito de Construir ("solo criado"). **Retrofit** — requalificação de edificação existente sem demolição total. **SBN** — Soluções Baseadas na Natureza. **TDC / TPC** — Transferência do Direito de Construir / de Potencial Construtivo.