

5.7.



NOTA TÉCNICA

MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO E A OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim n.º MPMG-0024.20.007636-2

Assunto: Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico. Identificação e obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores.

DO PATRIMÔNIO TURÍSTICO

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado preconiza que as atividades e serviços a cargo do Estado e de suas entidades de administração indireta, no âmbito urbano, serão articulados com os do Município, visando a racionalizar a harmonizar a execução das diretrizes do respectivo plano diretor, em favor do objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 244, §1º, da CEMG).

No exercício de sua competência constitucional em relação à instituição e revisão do Plano Diretor, os municípios também devem observar seu dever constitucional concernente à proteção e promoção do patrimônio

cultural por meio da atividade legiferante complementar e supletiva, que requer observância à outra diretriz obrigatória das políticas urbanas constante no Estatuto da Cidade: proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII, da Lei 10.257/2001).

A Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, estabelece sobre o planejamento do território das cidades:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e **Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;**

O Decreto 9.763/2019, por sua vez, define:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

VI - destinos patrimoniais - destinos turísticos definidos em função de seu patrimônio, seja cultural, natural ou misto, como motivação central para o turismo, e uma via para o aprendizado, para o conhecimento, para o entretenimento e para a experiência;

VII - cidades históricas - sítios urbanos reconhecidos e identificados por sua história e que contribuem para o conhecimento e entendimento do processo civilizador de determinada sociedade, sendo por ela ou pelo Poder Público valorizados;

(...)

XII - gestão turística - ação e efeito de gerir a atividade turística.

Art. 4º Com vistas a efetivar a gestão turística do Patrimônio Mundial será assegurado:

(...)

III - o intercâmbio de visões entre os campos da cultura, do meio ambiente, do turismo, do desenvolvimento urbano e correlatos, quando couber, no estabelecimento das iniciativas para o desenvolvimento desses Sítios como destinos patrimoniais;

Tamanha a relevância do tema, que o IPHAN iniciou ações junto aos ministérios da Cidadania e do Turismo e, em outubro de 2019, em Porto Alegre/RS, em conclusão ao Seminário Internacional sobre Potencial Econômico do Patrimônio em sua Dimensão Turística e ao 6º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e

Patrimônio Mundial, editou a CARTA DE PORTO ALEGRE DE 2019, estabelecendo como premissas, dentre outras:

que o turismo cultural é um turismo qualificado, com efeito multiplicador na economia, e que gera emprego e renda, com o dobro de gasto médio em relação aos outros segmentos; compreendendo a importância do binômio patrimônio e turismo para um desenvolvimento inclusivo em todas as regiões do país; (...) Na **promoção do turismo cultural integrado ao planejamento territorial e urbano visando a equidade econômica e social como estratégia de fixar as comunidades em seus territórios tradicionais;**

Ademais, é sabido que a atividade turística está intimamente ligada à efetiva proteção do patrimônio cultural local, que, por sua vez, gera, não só uma qualidade de vida melhor para a comunidade, como também permite um crescimento local harmonioso, fundado na continuidade da tradição e da identidade cultural.

Neste contexto, a instituição de áreas especiais de interesse turístico pelo Poder Executivo, nas três esferas, visa à garantia do uso e ocupação do solo urbano, conciliando-os com a proteção dos espaços, o desenvolvimento turístico, a preservação e a valorização do patrimônio cultural e natural, dentre outros.

O próprio IPHAN entende que, dos instrumentos de proteção ao patrimônio material utilizados para garantir, legalmente, a preservação dos bens de interesse cultural para o Brasil, os que melhor se aplicam ao patrimônio arqueológico são o Tombamento e Plano Diretor Estratégico.

O Plano Diretor Estratégico, segundo o IPHAN, trata-se de instrumento central para orientação das ações do Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e para definição de uma política nacional para o Patrimônio Arqueológico Brasileiro, em todos os seus aspectos: identificação, pesquisa, proteção, promoção e socialização. O Plano também deverá construir um modelo institucional de gestão para esse patrimônio e desenvolver um programa de tombamento de bens de natureza arqueológica, dentre outras ações (<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1239>).

De fato, há inúmeras especificidades sobre o tema, desde a necessidade de planejamento e roteiro de turismo arqueológico específico para certas regiões, muitas vezes relacionado à prática de atividades que fossem ambientalmente responsáveis, de modo a causar o menor impacto possível até medidas básicas, mas nem sempre implementadas pelos governos municipais como:

confeccionar e instalar placas padronizadas para sinalização das áreas ou locais de interesse turístico e paisagístico; construir, pelo menos, um Centro de Informações Turísticas nas regiões centrais e manter no local pessoal qualificado para prestar informações sobre o turismo, com material informativo a respeito do tema; promover ações de divulgação dos atrativos turísticos da região, especialmente por meio da implantação de sinalização indicativa e interpretativa dos bens

culturais e elaboração de material informativo (folder/cartilha) destinado aos visitantes; elaborar e disponibilizar mapas físicos e digitais com as principais trilhas, passeios e atrativos da região da região, contendo características, coordenadas, pontos de referência, fotografias e localização de barragens e respectivas manchas de inundação, dentre outros.⁵⁹

DA OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR PARA AS CIDADES QUE INTEGRAM ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

O art. 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) dispõe sobre as hipóteses em que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades, sendo uma delas o fato de **integrar áreas de especial interesse turístico**.

Como se sabe, o plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (§1º do art. 182 da CF) e, nos termos da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas (§2º do art. 182 da CF), sendo da maior importância identificar os municípios que devem instituí-lo e revisá-lo periodicamente.

Comentando o art. 41 do Estatuto da Cidade e as hipóteses de obrigatoriedade na elaboração dos planos diretores, José dos Santos Carvalho Filho defende que somente os incisos I e III seriam constitucionais, em razão da coincidência de parâmetros neles referidos com os previstos nos §§1º e 4º do art. 182 da Constituição, *verbis*:

De um lado, advoga-se o entendimento de que a lei, como regra geral suscetível de criar obrigações (art. 5º, II, CF), tem aptidão jurídica para ampliar o número dos Municípios obrigados à instituição do plano diretor, sendo, pois, constitucional. Há, ainda, quem entenda que o dispositivo do Estatuto é apenas parcialmente inconstitucional. Por fim, sustenta-se que o legislador ordinário não poderia impor obrigações a quem, na matéria, não as sofreu em nível constitucional, o que tornaria inconstitucionais os aspectos restritivos do dispositivo.

Entendemos melhor esta última posição, com ressalva somente em relação aos incisos I e III, despidos de vício de constitucionalidade.⁶⁰

Entretanto, é bem de ver que o dispositivo constitucional não impôs uma disciplina restritiva à elaboração dos planos diretores ou limitou sua edição aos municípios com mais de 20.000 habitantes.

Note-se que é a própria Constituição que prevê a **possibilidade de fixação de diretrizes gerais em lei** para a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF), sendo razoável que se reconheça que o plano

59 NT do Setor técnico da CPPC e orientações do Guia Brasileiro de Sinalização Turística - IPHAN(http://portal.iphan.gov.br/files/Guia_Embratur/conteudo/Cap5/projeto2new.html).

60 CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 287/289.

possa ser elaborado ou exigido em outras situações.

Vale dizer, ao determinar que o plano é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, a Constituição não proíbe sua edição em outros contextos, independentemente de imposição legal, tampouco a previsão em lei de outras situações de obrigatoriedade.

Assim, s. m. j., a imposição legal relativa a outras situações de obrigatoriedade não afronta, por si só, o texto constitucional, remanescendo íntegra a hipótese de obrigatoriedade constitucional, inclusive repetida no inc. I do art. 41 da Lei 10.257/2001.

Além destes argumentos, fato é que não se tem notícia da declaração da inconstitucionalidade do inc. IV do art. 41, que continua, assim, a produzir todos os seus efeitos jurídicos.

DA INSTITUIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DAS CIDADES INTEGRANTES DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

Adotada a premissa de constitucionalidade do inc. IV do art. 41 da Lei 10.257/2001, passa-se ao exame da identificação dos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico em Minas Gerais.

A propósito, importa registrar que, antes do advento do Estatuto da Cidade, a expressão **área especial de interesse turístico** já era empregada pela Lei Federal 6.513/1977, que dispôs sobre sua criação, bem como sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.

De fato, segundo a Lei Federal 6.513/1977, as áreas especiais de interesse turístico designariam trechos contínuos do território nacional, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Ainda segundo a Lei Federal 6.513/1977, as áreas especiais de interesse turístico são instituídas por decreto do Poder Executivo, mediante proposta do Conselho Nacional de Turismo, inclusive para o fim de estabelecer normas de uso e ocupação do solo, entre outras finalidades (art. 11).

Sem embargo da aludida disposição, voltada às áreas federais, a Lei também admitiu, complementarmente, a instituição de áreas especiais de interesse turístico “a nível estadual, metropolitano ou municipal, nos termos da legislação própria”, observadas suas diretrizes gerais (art. 21 da Lei 6.513/1977).

Demais disso, nos termos do art. 6º da citada Lei, o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) ficou encarregado de implantar e manter permanentemente atualizado o Inventário das áreas especiais de interesse turístico.

Na mesma direção, o inciso VIII do art. 3º da Lei 8.181/1991 atribuiu ao EMBRATUR a competência para inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico e estimular o



aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua preservação.

Neste contexto, é que a Deliberação Normativa EMBRATUR n. 432, de 28 de novembro de 2002, relacionou os municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo no país, categorizados como “municípios turísticos” e “municípios com potencial turístico”, sendo reconhecidos como turísticos, em Minas Gerais:

Alfenas, Araxá, Barão de Cocais, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Brasópolis, Brumadinho, Caeté, Caratinga, Cataguases, Catas Altas, Caxambu, Congonhas, Contagem, Diamantina, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Itabirito, Itajubá, Itamonte, Juiz de Fora, Lagoa Santa, Lavras, Mariana, Matozinhos, Montes Claros, Nova Lima, Ouro Preto, Paracatu, Patos de Minas, Pedro Leopoldo, Poços de Caldas, Sabará, Sacramento, Santa Barbara, Santos Dumont, Sete Lagoas, Timóteo, Tiradentes, Uberaba, Uberlândia, Viçosa.

A referida Deliberação não foi expressamente revogada, mas o dispositivo normativo (inciso VIII do art. 3º da Lei 8.181/1991) que servia de fundamento para a sua edição, foi tacitamente revogado pela Lei Federal 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispôs sobre a Política Nacional de Turismo, razão pela qual e nos termos da NOTA CONJUR/MTur/Nº 020/2012, o Ministério do Turismo firmou entendimento no sentido de que não se poderia exigir de qualquer município a instituição do “Plano Diretor tendo por base Deliberação Normativa elaborada com fundamento em dispositivo legal que deixou de produzir efeito, por expressa revogação”.

De fato, se as áreas de especial interesse turístico são criadas por Decreto, é de se considerar que o EMBRATUR não poderia instituí-las, senão inventariá-las, hierarquizá-las e ordená-las.

Adicione-se que a Lei 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, ignorando as áreas de especial interesse turístico objeto da Lei 6.513/1977, valeu-se de outros mecanismos e estratégias para a proteção dos espaços e bens de interesse turístico, atribuindo aos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo competências para:

- 1º) propor o **tombamento** e a **desapropriação** por interesse social de bens móveis e imóveis, monumentos naturais, sítios ou paisagens cuja conservação seja de interesse público, dado seu valor cultural e de potencial turístico;
- 2º) propor aos órgãos ambientais competentes a criação de **unidades de conservação**, considerando áreas de grande beleza cênica e interesse turístico (inc. VI e VII do parágrafo único do art. 9º da Lei).

DO REGIME DE DISCIPLINA E ANUÊNCIA PELO ESTADO DO PARCELAMENTO DO SOLO EM ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

Regulamentando os artigos 13, I, e 14, da Lei 6.766/1979, que tratam do regime de disciplina pelos Estados

da disciplina e aprovação do parcelamento do solo em áreas de interesse especial, o Estado de Minas Gerais editou o Decreto 44.646/2007, cuja redação inicial do §2º do seu art. 5º relacionava, entre as áreas de interesse especial, aquelas inseridas em circuitos de turismo e em áreas de proteção e preservação do patrimônio cultural.

Posteriormente, a expressa referência às áreas em circuitos de turismo foi suprimida pelo Decreto 47.944, de 8 de maio de 2020, que alterou o §2º do art. 5º da Lei 6.766/1979.

Sem embargo, considerando que as áreas de especial interesse turístico referidas na Lei 6.513/1977 têm por objetivo a ordenação do seu uso e ocupação de áreas, bem como o fato de que as relações de áreas de interesse especial referidas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979 e do art. 5º, I, do Decreto 44.646/2007, não são taxativas – o que pode ser deduzido das expressões “tais como” e “como”, empregadas nas aludidas normas – o reconhecimento da sua existência enseja a incidência do regime especial de disciplina e aprovação dos parcelamentos do solo do Decreto em questão.

Embora a classificação dos municípios conforme seu potencial turístico não possa ser confundida com a criação de áreas de especial interesse turístico, importa mencionar que a Diretoria de Gestão do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional emitiu a Nota Técnica n. 4/ SECIR/DGPUOS/2018 (em anexo), objetivando consolidar o entendimento institucional quanto a incidência das áreas de interesse especial previstas pela Lei Federal 6.766/1979 (art. 13, inc. I), adotou, no passado, as relações dos municípios mineiros das categorias A e B do o Mapa do Turismo Brasileiro⁶¹, para fins de sujeição ao exame de anuência prévia do Estado para o parcelamento do solo, excluídos os municípios metropolitanos de Belo Horizonte e Ipatinga⁶², sendo eles:

61 Em mais uma abordagem para a promoção do turismo, a Portaria do Ministério do Turismo (MTur) n. 313, de 3 de dezembro de 2013, definiu o Mapa do Turismo Brasileiro, disponibilizado no sítio <www.turismo.gov.br>, pelo qual classificou 2.694 municípios em cinco categorias, considerando 333 regiões turísticas das 27 Unidades da Federação.

62 Observe-se que os municípios das regiões metropolitanas já estariam sujeitos, por disposições legais específicas, ao regime de anuência prévia da agência metropolitana para o parcelamento do solo (art. 13, II e parágrafo único, da Lei 6.766/1979), bem como obrigados à elaboração de planos diretores (inc. II do art. 41 da Lei 10.257/2001).

MUNICÍPIO	REGIÃO TURÍSTICA	PORTE
ARAXÁ	CANASTRA	B
CAMANDUCAIA	SERRAS VERDES DO SUL DE MINAS	A
CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO	SERRA DO CIPÓ	B
DIAMANTINA	DIAMANTES	B
GOVERNADOR VALADARES	TRILHAS DO RIO DOCE	B
JUIZ DE FORA	CAMINHO NOVO	B
LIMA DUARTE	SERRAS DE IBITIPOCA	B
MARIANA	OURO	B
MONTES CLAROS	SERTÃO GERAIS	B
OURO PRETO	OURO	B
PATOS DE MINAS	NOROESTE DAS GERAIS	B
POÇOS DE CALDAS	CAMINHOS GERAIS	B
SANTANA DO RIACHO	SERRA DO CIPÓ	B
SÃO JOÃO DEL REI	TRILHA DOS INCONFIDENTES	B
SÃO LOURENÇO	ÁGUAS	B
SETE LAGOAS	GRUTAS	B
TIRADENTES	TRILHA DOS INCONFIDENTES	A
UBERABA	ALTA MOGIANA	B
UBERLÂNDIA	ALTA MOGIANA	B

Destaque-se que, segundo a Nota, o critério utilizado para o recorte dos municípios de categorias A e B do Mapa do Turismo levava em consideração informações do Ministério do Turismo, segundo as quais “23% (740) dos municípios estão nas categorias A, B e C”, concentrando “93% do fluxo de turistas doméstico e 100% do fluxo internacional”, ao passo que os demais 2.545 municípios das categorias D e E não possuiriam fluxo turístico nacional e internacional expressivo” (Nota Técnica n. 4/SECIR/DGPIUOS/2018).

CONCLUSÃO

Em face do exposto, sem embargo da independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, é possível concluir que:

- a. A criação das áreas de especial interesse turístico se dá por Decreto do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, nos termos do art. 180 da Constituição Federal e dos arts. 11 e 21 da Lei 6.513/1977, c/c art. 13, I, da Lei 6.766/1979, para, entre outros fins: promover o desenvolvimento turístico; assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; estabelecer normas de uso e ocupação do solo; orientar a alocação de recursos e incentivos necessários à promoção do turismo e proteção de bens e valor cultural e natural;
- b. Os municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico estão obrigados a elaborar Plano Diretor, nos termos do inc. IV do art. 41 da Lei 10.257/2001;
- c. Independentemente da alteração levada a efeito pelo Decreto 47.944, de 8 de maio de 2020, com a supressão da referência às áreas de interesse turístico no Decreto Estadual 44.646/2007, o parcelamento do solo nestas áreas continua submetida ao regime de disciplina e anuência pelo Estado de Minas Gerais, já que as hipóteses de áreas de interesse especial referidas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979 e do art. 5º, I, do Decreto 44.646/2007, são meramente exemplificativas.

Esta Nota Técnica substitui outras porventura editadas sobre o assunto.

Belo Horizonte, 11 de maio de 2021.

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça

Marcelo Azevedo Maffra
Promotor de Justiça

