

# ESTATUTO da **CIDADE**

para compreender...



# ESTATUTO da **CIDADE**

para compreender...



Realização



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

**CAIXA**



# **Estatuto da Cidade para compreender...**

Trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal

Copyright © 2001 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Largo IBAM, 1 - Humaitá - 22271-070 - Rio de Janeiro - RJ - tel: (21) 2537-7595 - e-mail: ibam@ibam.org.br - web: www.ibam.org.br

**Isabel Cristina Eiras de Oliveira**

autoria e coordenação geral

**Ricarda Lucilia Domingues Tavares**

pesquisa e organização

**Marcos Pinto Correia Gomes**

assessoria jurídica

**Nidia Inés Albesa de Rabi**

supervisão - coordenadora do Núcleo de Políticas e Estratégias Urbanas

**Sandra Mager**

revisão e coordenação editorial

**Aloisio Joaquim Rodrigues**

composição gráfica (trabalho e capa)

**Jorge Baptista de Azevedo**

desenho da capa

## **Ficha Catalográfica**

### **Catálogo na fonte pela Biblioteca do IBAM**

---

Oliveira, Isabel Cristina Eiras de.

Estatuto da cidade; para compreender... / Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

64p.

1-Política Urbana. 2-Planejamento Urbano. I-Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

711 (CDD 15.ed.)

---

## **Apresentação**

O Brasil é um dos países que mais rapidamente se urbanizou em todo o mundo. Em 50 anos nos transformamos de um país rural em um país eminentemente urbano, onde 82% da população moram em cidades. Este processo de transformação do habitat e da sociedade brasileira produziu uma urbanização predatória, desigual e, sobretudo, iníqua. O Estatuto da Cidade representa o encontro do país com sua face urbana, com um futuro que esperamos, irá transformar a herança do passado.

Poucas leis na história nacional foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. Esta é a grande vitória do Estatuto, que no entanto somente se efetivará na medida em que as forças sociais que o construíram, o tornem realidade e façam valer as importantes conquistas nele contidas.

Seus princípios fundamentais: a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

A SEDU/PR - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e a CAIXA - Caixa Econômica Federal, a Câmara de Deputados por meio da CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, no exercício de suas missões institucionais, promoverão esforços para, em conjunto, com municípios, estados e demais agentes públicos e privados, implementar o Estatuto em sua globalidade, inaugurando um novo marco na administração pública brasileira, de responsabilidades sociais solidárias, na busca e materialização de uma melhor qualidade de vida para as atuais e futuras gerações.

## **Agradecimentos**

As instituições promotoras desta publicação agradecem às entidades abaixo nominadas por sua contribuição na discussão, programação e divulgação do Estatuto da Cidade.

CONFEA - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

FASE - Solidariedade e Educação

FNA - Federação Nacional de Arquitetos

Fundação Bento Rubião

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Instituto Pólis

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR/UFRJ - Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

MMC - Movimento Moradia - São Paulo

Movimenro Pró-Favela - Rio de Janeiro

MSTC - Movimento Sem-Teto - São Paulo

Sindicato dos Engenheiros de São Paulo

Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro

UMC - União dos Movimentos de Moradia - São Paulo

# introdução

A cidade se origina da necessidade de contato, comunicação, organização e troca entre homens e mulheres. Da *pólis* decorreu a política e, com os pioneiros gregos, nasceu o estreito vínculo entre participação ativa e vida na cidade.

O mundo hoje é urbano, portanto, grande parte de seus habitantes vive em cidades – palcos de lutas em jogos incessantes de variados interesses. Ser cidadão, e morador da cidade, significa ter consciência de direitos, reivindicá-los, e cumprir, com responsabilidade, seus deveres.

A vida em cidades continua a ser um desafio no século que se inicia, pois no jogo urbano cotidiano, conflitantes interesses se apresentam. Qualquer que seja a sua escala, a cidade é uma organização viva, dinâmica, com suas diversificadas partes em permanente interação.

No Brasil, ao longo do século XX, grande número de cidades nasceram, cresceram e se desenvolveram. Foi neste século que o país mais se urbanizou. A evolução do crescimento da população urbana, considerando-se este período, é bastante ilustrativa. É a partir da década de setenta que se inverte, com força, a relação rural-urbana até então vigente.

Hoje, o território nacional abriga 170 milhões de habitantes. Chegamos ao ano 2000 com 137.755.550 brasileiros vivendo em áreas urbanas, o que significa que 81% da população brasileira moram em cidades.

Muitas foram as conseqüências deste veloz processo. O fenômeno de urbanização provocou o agravamento do histórico quadro de exclusão social tornando mais evidente a marginalização e a violência urbanas que, atualmente são motivo de grande apreensão, tanto para moradores e usuários, quanto para os governos das cidades.

## A CIDADE

se origina da necessidade de contato,  
comunicação, organização e troca  
entre homens e mulheres

hoje

## O MUNDO

é urbano

## NO BRASIL

81% da população  
vive em cidades

## O FENÔMENO

de urbanização agravou o histórico  
quadro de exclusão social,  
marginalização e violência

#### CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA NO BRASIL

ANO	% POPULAÇÃO URBANA
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

#### periferias longínquas

e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais

**FAVELAS**      **VILAS**  
**CORTIÇOS**  
**ALAGADOS**    **INVASÕES**

#### adensamento e verticalização

#### poluição

de águas, do solo e do ar

As já densas e grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas, com extensas periferias ocupadas por população pobre expulsa das áreas centrais ou atraída de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos. Os moradores das periferias continuam desprovidos de infra-estrutura básica, a cada dia mais distantes dos centros urbanos e ainda têm que enfrentar, em seus obrigatórios deslocamentos para as áreas centrais, o insuficiente e caro sistema de transporte.

O que encontramos nas grandes cidades, contudo, podemos observar, de forma semelhante, nas médias e menores. A diferença está na proporção em que as questões, diversificadas e recorrentes, se apresentam, todas demandando complexa solução.

Os problemas urbanos não são novos. Fazem parte do cotidiano de nossas cidades e cada vez mais se avolumam: periferias longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais; favelas, invasões, vilas e alagados nascem e se expandem; a retenção especulativa de terrenos é constante; o adensamento e a verticalização sem precedentes podem ser verificados com frequência; a poluição de águas, do solo e do ar assume grandes proporções; dentre outros variados e negativos aspectos.

A distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização é historicamente injusta e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade. O quadro urbano atual se constitui em um dos maiores desafios neste século que se inicia.

Atuações sucessivas, porém pontuais, foram comprovadamente insuficientes para diminuir ou resolver as questões mais agudas da maioria da população brasileira, que é pobre, e se encontra vivendo precariamente em nossas cidades.

Históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade – especialmente articuladas no movimento pela reforma urbana – se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988, assumindo destacado papel.

Pela primeira vez, é bom frisar, a cidade foi tratada na Constituição Federal, que nasceu com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

No estabelecimento da nova Constituição o país alcançou, também, um novo e promissor patamar com a incorporação, na lei fundamental, da participação popular nas decisões de interesse público. Este direito vem aos poucos sendo incorporado pelo poder público para levar adiante suas ações.

A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos.

Durante onze anos de tramitação legislativa, muitos foram os embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino de nossas cidades. A construção do Estatuto da Cidade foi longa e difícil, entretanto, nele estão garantidos princípios há muito desejados.

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182.

## O QUADRO URBANO ATUAL

é um dos maiores desafios  
do século que se inicia

históricas

## REIVINDICAÇÕES POPULARES

movimento pela Reforma Urbana

pela primeira vez

a CIDADE é tratada na

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL

## PARTICIPAÇÃO POPULAR

nas decisões de interesse público

## O ESTATUTO DA CIDADE

instrumentaliza o município para  
garantir o pleno desenvolvimento das  
**FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DA  
PROPRIEDADE URBANA**



## o Município

principal responsável  
pela execução da  
**política urbana**

o Estatuto da Cidade é a

**esperança de mudança**

positiva no cenário urbano brasileiro

A aprovação do Estatuto da Cidade é muito recente, entretanto, os sinais são claros de que a lei veio para possibilitar a revisão de antigos comportamentos, há muito arraigados.

Na esfera municipal, o poder público sempre teve privilegiado e destacado papel. Hoje, contudo, ele assume função de protagonista ao ser o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir, a todos, o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Novos ares, novos instrumentos e muito trabalho pela frente se apresentam para todos os cidadãos e cidadãs brasileiras. Consensos entre os agentes responsáveis pelo desenvolvimento urbano – população, governo e empresariado – foram buscados e gradativamente se firmam.

A sociedade, a partir da nova lei, está convocada a examinar com atenção suas práticas e, ao revê-las, consagrar renovados comportamentos e ações. Ao viver e participar ativamente do que exigiu constar em lei, aprovada por seus representantes, estará avaliando continuamente sua aplicação para reforçar suas virtudes e corrigir os possíveis defeitos da legislação ora estabelecida. O processo é permanente, em especial por se tratar de instrumentos que a lei prevê serem aplicados em cidades, organismos dinâmicos por excelência.

O Estatuto da Cidade é, nesse momento, a esperança de mudança positiva no cenário urbano, pois reforça a atuação do poder público local com poderosos instrumentos que, se utilizados com responsabilidade, permitem ações conseqüentes para a solução ou minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras.

A lei sozinha, é claro, não resolverá os históricos problemas urbanos. Contudo, com a nova legislação, os Municípios têm a oportunidade de cumprir da melhor

maneira, e ativamente, seu papel de sujeitos, responsáveis que são pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que, de fato, todos os moradores de nossas cidades participem do processo e sejam os beneficiários de suas justas ações.

O presente trabalho apresenta os principais conceitos e as inovações presentes na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e está organizado em cinco partes.

Na primeira são abordadas as diretrizes gerais do Estatuto, apresentando as metas que se desejam ver atendidas e que envolvem todas as esferas do poder público – municipal, estadual e federal. Na segunda se aborda a gestão democrática nas cidades, importante conquista dos movimentos populares, hoje gravada em lei. A seguir o plano diretor é apresentado, enfatizando seu papel como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, as suas recentes características e as possibilidades para atuação na esfera local. Na quarta parte se encontram os instrumentos previstos para se alcançar os importantes princípios de função social da propriedade, de justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes da urbanização e a primazia do interesse público nas ações relativas à Política Urbana.

Por fim, em anexo, se encontram, na íntegra, o texto do capítulo constitucional relativo à Política Urbana (artigos 182 e 183) e o Estatuto da Cidade, bem como as razões que levaram ao veto de determinados artigos propostos.

## estrutura do trabalho

- .....diretrizes gerais
- .....gestão democrática da cidade
- .....plano diretor
- .....instrumentos previstos

## **diretrizes gerais**

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana.

O artigo 182 estabeleceu que 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, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.

O primeiro deles é a função social da cidade e da propriedade urbana. A Constituição Federal em seu artigo 3º, incisos XXII e XXIII, dispôs que é

Constituição  
Federal  
capítulo da Política Urbana

### artigo 182

a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade

### artigo 183

institui o usucapião urbano, possibilitando a regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões ou loteamentos clandestinos

Estatuto da  
Cidade  
reúne normas relativas à ação do poder público

## **função social** da cidade e da propriedade urbana

**o interesse público**  
atendendo no  
uso da propriedade

atuação do poder público  
dirigida às necessidades dos  
cidadãos buscando o

**bem-estar coletivo e a  
justiça social**

participação da população em  
todas as decisões de interesse  
público garantindo a

**gestão  
democrática**

garantido o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabeleceu que toda propriedade atenderá a sua função social.

Alcança-se, com este importante princípio, novo patamar no campo do direito coletivo introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. E é o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano.

Assim, a propriedade urbana, cujo uso, gozo e disposição pode ser indesejável ao interesse público e que, o sendo, interfere diretamente na convivência e relacionamento urbanos deverá, agora, cumprir sua função social.

Este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a

melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.

Antiga reivindicação dos movimentos populares, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro importante princípio presente no Estatuto que reafirma a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo.

Com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus. Em geral, estas áreas, onde já não se realizavam investimentos, coincidem com os setores urbanos ocupados pela população pobre, que permanecem, muitas vezes, “abandonadas” pelo poder público.

Na busca da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o poder público passa a atuar em sintonia com outro importante princípio do Estatuto da Cidade que é a recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infra-estrutura social e física realizados com a utilização dos impostos recolhidos – pagos por todos – que, até agora, vinham sendo apropriados, privadamente por parcela privilegiada da população.

Aqui, mais uma vez, o Estatuto busca reverter o quadro encontrado com frequência em nossas cidades onde o comportamento, histórico e habitual, dos proprietários de imóveis urbanos ou de empresários imobiliários causa nocivos rebatimentos no tecido urbano e oneram a administração pública. Com a aquiescência do próprio poder público, estes proprietários retêm áreas, como reserva especulativa, aguardando a crescente valorização da propriedade e se beneficiam diretamente com a implantação de infra-estrutura

## justa distribuição

dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização

garantia de que todos os

**cidadãos** tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público

## recuperação da valorização imobiliária

decorrente dos investimentos públicos em infra-estrutura social e física

adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos aos objetivos do

## **desenvolvimento urbano**

**Municípios**  
regras gerais para evitar conflitos  
entre as esferas de governo na área  
**Estados** **urbanística**  
**União**

básica e instalação de equipamentos urbanos em seu entorno imediato. A realização pelo governo municipal de obras infra-estruturais, em geral, atende às demandas mais prementes da população ou resultam da implantação de empreendimento de porte, e de interesse de determinados grupos empresariais locais, em área próxima. Assim, estas propriedades recebem, gratuitamente, toda a infra-estrutura e os equipamentos urbanos básicos, alcançando, no mercado imobiliário, valores consideráveis.

Outro importante princípio do Estatuto é a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens de diferentes segmentos sociais. Neste item se evidencia a obrigatoriedade de ajuste de todos os instrumentos de gestão financeira da administração municipal aos objetivos do desenvolvimento urbano construídos, coletivamente, pelo poder público e pelos diferentes setores sociais. Cabe lembrar que este princípio se integra aos artigos da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Estatuto indica, ainda, a conveniência de se evitar conflitos entre as esferas de governo na área urbanística e, ao mesmo tempo, aponta a necessária ação de Estados e Municípios na edição de suas legislações urbanísticas, complementando e implementando as disposições gerais produzidas pela União, dando assim plena concretude ao desenvolvimento urbano.

As atribuições do poder público municipal foram expandidas após a promulgação da Constituição Federal. Nela, o Município ganha destaque na organização político-administrativa do país, sendo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. As possibilidades de ação do poder público municipal, com a vigência do Estatuto, se ampliam e se consolidam.

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima do cidadão, e portanto, da vida de todos – seja na cidade, seja na área rural – é o que tem melhor capacidade para constatar e solucionar os problemas do dia-a-dia. Essa proximidade permite, ainda, maior articulação entre os vários segmentos que compõem a sociedade local e, também, a participação e acompanhamento das associações de moradores, de organizações não-governamentais, de representantes dos interesses privados na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Como cabe ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, fica evidente a competência municipal para adotar as medidas que favoreçam o seu desenvolvimento territorial, com sustentabilidade cultural, social, política, econômica, ambiental e institucional.

O Município, portanto, é responsável por formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor, as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito, a todos que nela vivem, à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles direitos intrínsecos aos que vivem na cidade.

O Estatuto da Cidade estabelece, ainda, outras diretrizes gerais para que a política urbana alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A primeira delas é a garantia do direito a cidades sustentáveis, ou seja, o direito de todos os habitantes de nossas cidades à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, não só para as gerações atuais, como também para as futuras.

**autonomia** política,  
administrativa, financeira e legislativa para  
**O MUNICÍPIO**  
promover maior articulação entre  
os vários segmentos da sociedade local

gerenciar o adequado  
ordenamento territorial visando a  
**sustentabilidade**  
cultural social política  
econômica ambiental  
institucional

formular a política urbana e  
fazer cumprir, através do Plano Diretor, as  
**funções sociais**  
**da cidade**

garantia do direito a  
**cidades sustentáveis**

## **adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana**

compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica

## **proteção, preservação e recuperação**

do patrimônio natural e construído

cooperação entre  
governo

iniciativa privada

sociedade civil

no processo de urbanização, em  
atendimento ao interesse social

Sobre este tema, o Estatuto da Cidade apresenta caminhos a serem seguidos e estabelece objetivos claros a alcançar, em sintonia com os acordos decorrentes da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, ECO-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, e com as recomendações da Agenda Habitat II resultantes da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada na cidade de Istambul em 1996.

A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana devem ser compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência. O Estatuto, com esta diretriz, recomenda que a produção e o consumo de bens e de serviços respeite e vise uma sociedade mais justa (sustentabilidade social); a preservação e utilização racional e adequada dos recursos naturais, renováveis e não renováveis, incorporados às atividades produtivas (sustentabilidade ambiental); e a gestão e aplicação mais eficientes dos recursos para suprir as necessidades da sociedade e não permitir a submissão absoluta às regras de mercado (sustentabilidade econômica).

Prevê-se, também, a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Esta é mais uma importante medida para se obter a garantia da convivência vital entre o homem e o meio, bem como para a manutenção de nossa história urbana, seja ela local, regional ou nacional.

De modo a evitar e, também, corrigir as distorções do crescimento urbano, e seus negativos efeitos sobre o meio ambiente, deverá ser perseguida a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. Além disso, deverão ser objeto de atenção de todos os governos, o planejamento do desenvolvimento das cidades; da distribuição espacial da população; e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência.



O Estatuto se refere, também, à integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento econômico do Município e sua área de influência. É comum o tratamento pontual e privilegiado, com investimentos públicos, em parte da área urbana ou em parte da área rural do território municipal. O Estatuto afirma a necessidade de integração e articulação entre as áreas urbanas e rurais, especialmente em função do Plano Diretor, que deve contemplar o Município como um todo.

A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população pobre também estão previstas. O poder público municipal deverá se responsabilizar pelo estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população atendida e, também, fixará, para estas áreas, as normas ambientais pertinentes. Esta recomendação vem de encontro às antigas reivindicações da população moradora de favelas, invasões, vilas ou de alagados que, em alguns casos, até já foram urbanizadas e continuam sem a regularização fundiária. Casos também existem em que a população adquiriu o terreno onde se encontra a denominada favela e, mesmo assim, continua sendo percebida como ocupante “ilegal” da área. As situações são as mais diversas, contudo, esta diretriz geral para a ação do poder público municipal, apoiada nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, poderá inverter o quadro de ocupações “ilegais” e promoverá a regularização urbanística em nossas cidades.

Ainda, em atendimento às necessidades de grandes contingentes populacionais pobres, o Estatuto da Cidade indica que devem ser desenvolvidos esforços para a simplificação da legislação de parcelamento, de uso e ocupação do solo, de modo a facilitar o enquadramento das construções, realizadas pela própria população, às normas estabelecidas para as edificações, com o objetivo de possibilitar a redução de custos nos processos construtivos adotados e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

## integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais

### regularização fundiária

e urbanização de áreas ocupadas por população pobre

### simplificação da legislação

de parcelamento, de uso e ocupação do solo

## **isonomia de condições**

para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades

## **o planejamento**

deve ser entendido como

## **processo permanente**

Finalmente, o Estatuto recomenda a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes.

# gestão democrática da cidade

Um dos grandes avanços na Constituição Federal foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, após anos de luta dos movimentos populares. Há, contudo, muito ainda a caminhar neste universo de conflitos entre os diversificados interesses presentes no jogo urbano.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado e extrema importância. O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e nas permanentes revisões.

Além disso, a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

As cidades são organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito.

Alguns costumam ver a cidade dividida em duas: a formal e a informal. Na primeira, moram, trabalham, circulam e se divertem os privilegiados grupos que têm acesso aos sofisticados investimentos públicos. A outra, denominada informal, está ocupada por população pobre que também trabalha, circula e

## **PARTICIPAÇÃO** da **população** **GESTÃO** democrática

**órgãos colegiados de**  
**política urbana**  
debates

conferências

consultas políticas

audiências

**planos e projetos de lei de**  
**iniciativa popular**

plebiscitos

referendos

**CIDADES**  
**organizações complexas**

**formal**  
**CIDADE**  
**informal**

pouca disponibilidade de áreas

**elevado preço da terra**

crescimento e **expansão urbana**

**densa ocupação**

loteamentos clandestinos e favelas

**ausência de infra-estrutura**

**e equipamentos**

**USO DO SOLO**  
**desigual e injusto**

**poder público**

**mediador dos conflitos na**

**VIDA URBANA**

se diverte na cidade, porém, mora em favelas, em loteamentos irregulares e loteamentos ilegais que cresceram e se expandiram sem a ação efetiva do poder público na dotação necessária dos serviços e equipamentos urbanos básicos.

Entre estes dois extremos – antagônicos, concorrentes e complementares – se desenvolve a vida urbana brasileira. Em maior ou menor grau esta situação é encontrada em nossas cidades, das bem pequenas às metrópoles.

Problemas como a pouca ou precária disponibilidade de áreas, elevado preço da terra, crescimento e expansão urbana em reduzido período de tempo, a densa ocupação de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos sem infraestrutura básica e equipamentos essenciais retratam o uso desigual e injusto do solo em nossas cidades e são fatores-chave para a luta desenvolvida em prol da gestão urbana democrática.

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O Estatuto apresenta a possibilidade concreta do poder público local agir, através da política urbana, sobre os processos em curso, mediando os conflitos decorrentes da vida na cidade. O município, como importante agente do desenvolvimento que é, deve atuar em função do interesse público reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes – população e empresariado.

As disputas presentes nas relações de poder impuseram a democratização das ações públicas, especialmente na esfera municipal, voltadas para os interesses e direitos de todos, incorporando uma nova dimensão à gestão.

Hoje, a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos fundamentais aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa.

Assim, hoje todos têm direito à informação nos órgãos públicos. Projetos de lei podem partir de iniciativa popular e está garantido o veto da população a propostas contrárias ao seu interesse. As associações de moradores podem representar em juízo a vontade de seus membros. Estão previstos espaços para a participação popular através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo. Planos urbanísticos deverão, necessariamente, ser aprovados no âmbito do poder legislativo e, ainda, se prevê a manifestação de entidades representativas durante as sessões nas Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas.

A lei impõe normas, aponta diretrizes e oferece dispositivos para sua implementação, porém não está garantida sua justa e adequada aplicação. Há interesses opostos à democratização da cidade. O caminho para sua efetivação está sendo aberto pelo Estatuto da Cidade. Cabe ao poder público municipal tirar o melhor proveito dos instrumentos ora apresentados aliando-se aos demais interessados nesta democratização da gestão.

A responsabilidade não é só do poder público, a democracia pressupõe direitos e deveres, portanto, uma gestão democrática será aquela que apresentar a co-participação de todos os agentes e atores responsáveis pelo desenvolvimento envolvidos diretamente nas variadas e permanentes questões apresentadas no cotidiano da cidade.

INTEGRAÇÃO  
CIDADE  
gestão democracia

nova  
cultura  
política

planos urbanísticos  
aprovados pelo legislativo

interesses opostos  
democratização da cidade

co-participação  
de todos os agentes e atores  
responsáveis pelo desenvolvimento

## **instrumento básico**

da política de desenvolvimento urbano

construído a partir da

**participação da sociedade**

# PLANO DIRETOR

aprovado por

**lei municipal**

## **integrado**

ao plano plurianual, às diretrizes  
orçamentárias e ao orçamento anual

## **plano diretor**

A Constituição Federal determina que o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor.

O planejamento na esfera local ressurgiu, com vigor, nos anos noventa. Para além da exigência constitucional, o intenso crescimento das cidades brasileiras reforça o papel do planejamento local como importante instrumento para organização das ações governamentais, visando o bem-estar coletivo e a justiça social.

A visão atual do Plano Diretor difere bastante de sua concepção anterior. De mero documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais, desconsiderando as práticas sociais quotidianas, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município.

O Plano Diretor, deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais, fazendo com que, coletivamente, ocorra a sua elaboração, implementação e sua natural e necessária revisão. As estratégias, originalmente adotadas, podem ser revistas após a avaliação responsável e consequente do Plano Diretor, permitindo mudanças nos rumos anteriormente traçados e perseguidos.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal e se constitui em instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Como parte de todo o processo de planejamento municipal, o Plano Diretor deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

É importante considerar a vinculação do Plano Diretor ao processo de planejamento por ventura existente. Muitas vezes, o Plano Diretor pode ser a alavanca para a institucionalização de processo permanente de planejamento. Por isso, ele não é imutável, pode e deve ser continuamente revisto, de modo a se adequar às mudanças que venham a ocorrer na realidade local.

O caráter dinâmico de nossas cidades e a sua complexidade intrínseca, considerando quaisquer de suas diferentes escalas, pressupõem a existência de um processo de planejamento do desenvolvimento urbano, também dinâmico e pleno de complexidade.

Algumas indicações de caráter geral podem auxiliar na percepção dos rumos que o planejamento na esfera local deve assumir.

O Plano Diretor transcende uma gestão administrativa pelos objetivos gerais e integrados que persegue. Sendo assim, ao estabelecer diretrizes de mais largo prazo, devem ser garantidas a necessária coerência e a continuidade nas ações, em especial daquelas que se referem a base econômica do Município, as voltadas para a localização de atividades no território municipal, as relativas à expansão da área urbana e à proteção do ambiente natural, dentre outras importantes metas que não podem estar submetidas a mudanças conjunturais e se limitarem a um único período de quatro anos de governo.

Importante aspecto dos atuais planos diretores é que eles necessariamente consideram a participação da população, seja na sua elaboração, no seu acompanhamento, seja em sua revisão. A participação da população pode ocorrer de distintas maneiras, como, por exemplo, nos processos de discussão das potencialidades e identificação dos problemas existentes na escala local, através de conselhos, comitês ou comissões de representantes de variados segmentos da população, do empresariado e das diferentes esferas de governo.

No Estatuto da Cidade se encontra a garantia de que os poderes legislativo e executivo promoverão audiências públicas e debates com a participação da

**idades** & **planejamentos**  
**dinâmicos**

**continuidade** nas  
**ações**

**participação**  
**da população**  
**elaboração**  
**acompanhamento**  
**revisão**

informações  
livre acesso

plano diretor  
pacto  
legitimado por todos

ação do poder público  
controle social

Plano Diretor  
município como um todo

Brasil  
5.561 municípios

população e de associações representativas dos vários segmentos que compõem a sociedade local. Além disso, todos os documentos e informações produzidos devem se tornar públicos, sendo livre o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Isto significa entender e construir o Plano Diretor na esfera local com a clara compreensão de que ele é um importante documento de governo, portanto, a principal referência para a ação governamental e, ao ser legitimado por todos, estabelece-se, entre os diferentes agentes do desenvolvimento, um pacto. Dessa forma, suas orientações são, ao mesmo tempo, resultado de uma construção pactuada coletivamente e base para o controle social sobre a ação do poder público no território municipal.

Sabemos que não podemos mais isolar de modo mutilador as diversificadas dimensões do fenômeno urbano. Ele só será melhor compreendido através da incorporação de múltiplas visões e integração de suas inúmeras dimensões. Sabemos, também, que a “realidade” urbana é, ao mesmo tempo, solidária e conflituosa, como também o é a democracia – sistema que se alimenta de antagonismos e concomitantemente os regula. Estas são visões a serem incorporadas, cada vez mais, no cotidiano de nossas cidades e municípios e, claro, de nossas ações como cidadãos.

Muitos municípios já elaboraram o Plano Diretor para todo o território municipal; outros o limitaram às cidades-sede; outros há que desenvolveram seu Plano Diretor considerando também as cidades dos seus respectivos distritos. Várias abrangências podem ser identificadas. Contudo, muitos municípios, apesar da obrigatoriedade constitucional de elaboração de Plano Diretor nas cidades com mais de vinte mil habitantes, em vigor desde 1988, ainda não o elaboraram. O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deverá considerar todo o território municipal.

O Brasil possui, hoje, 5.561 municípios. Deste total, 4.172 possuem cidades com até vinte mil habitantes. Os demais, 1.389 municípios, abrigam cidades



com mais de vinte mil habitantes. Portanto, todos estes estão obrigados a elaborar seu Plano Diretor.

Como já mencionado, muitos já o fizeram, mas deverão adequá-los às exigências legais atualmente vigentes, considerando as práticas sociais quotidianas e a participação permanente da população no processo de planejamento.

#### BRASIL: MUNICÍPIOS POR FAIXAS DE POPULAÇÃO

habitantes (por mil)	até 20	20 a 50	50 a 100	100 a 500	acima de 500
BRASIL	4.172	908	279	175	27
Norte	302	103	30	12	2
Nordeste	1.255	395	96	37	9
Sudeste	1.185	267	106	99	11
Sul	1.055	84	30	18	2
Centro-oeste	375	59	17	9	3

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001

É importante assinalar que é obrigatório, pelo Estatuto da Cidade, que as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as pertencentes a áreas de especial interesse turístico e, ainda, as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional elaborem seus respectivos planos diretores, mesmo que tenham menos de vinte mil habitantes.

**1.389** municípios  
plano diretor **obrigatório**  
cidades com mais de 20 mil habitantes

**cidades**

**integrantes de**

regiões metropolitanas e  
aglomerações urbanas

**pertencentes a**

áreas de especial interesse turístico

**inseridas em**

área de influência de empreendimentos  
ou atividades com impacto  
regional ou nacional

**mesmo com menos de 20 mil habitantes**

## idades

com mais de 500 mil habitantes

### elaboração de

plano de transporte urbano integrado  
compatível com o plano diretor

## plano diretor

### revisão decenal

obrigatória

## propriedade urbana

### definição de usos adequados

Se encontra estabelecido no Estatuto que nas grandes e médias cidades, ou seja, naquelas com mais de quinhentos mil habitantes, é obrigatória, ainda, a elaboração de plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor, ou dele fazendo parte.

Está previsto, também, que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Esta exigência indica o caráter dinâmico das cidades e dos municípios. Tem sido freqüente que, após a elaboração do Plano Diretor e de sua implementação no todo ou em parte, o poder público local se sinta desobrigado a rever, reanalisar e a adequar sua implementação. Entretanto, a idéia de manter um processo permanente de planejamento deve estar inserida no cotidiano do município e da cidade, portanto, no dia-a-dia dos cidadãos.

Mais uma novidade que o Estatuto da Cidade apresenta é a obrigatoriedade de determinados conteúdos mínimos nos planos diretores que serão elaborados. O primeiro deles é a delimitação das áreas urbanas onde se poderá aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e, em seqüência, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação. Também será necessário o atendimento do que se encontra previsto, na própria lei, com relação ao direito de preempção (de preferência), direito de construir, operações consorciadas e transferência do direito de construir.

Para que a propriedade urbana cumpra a sua função social, ela deve responder às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Tais exigências dizem respeito à busca de melhor adequação do uso da propriedade e à responsável utilização dos recursos naturais, garantindo a preservação do ambiente urbano.

Sendo assim, o Plano Diretor deve definir os usos adequados da propriedade urbana, os padrões mínimos e máximos de utilização que caracterizam este uso, definir os locais e as finalidades para os quais é autorizada a transferência

ou a cessão onerosa do direito de construir, identificar a parcela da área urbana onde os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados poderão ser objeto de parcelamento e edificação compulsórios.

O Estatuto, em suas disposições gerais, fixa que os municípios com mais de vinte mil habitantes em suas cidades ou que pertençam a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, se não tiverem Plano Diretor aprovado até a entrada em vigor da lei, deverão aprová-los no prazo de cinco anos.

O poder público municipal se encontra, a partir da vigência do Estatuto da Cidade, com poderosas ferramentas na mão para enfrentar os já históricos desafios do desenvolvimento urbano, todas elas se vinculam ao instrumento básico da política urbana que é o Plano Diretor.

Os municípios deverão, ainda, estabelecer uma gestão participativa, gerar informações sobre o território municipal e o seu uso, atualizar seus cadastros, aperfeiçoar seu sistema tributário e conhecer a dinâmica do mercado imobiliário.

Com os Planos Diretores elaborados em novas e responsáveis bases, prevendo a aplicação dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, podemos imaginar que, gradativamente, se estará construindo uma política nacional para o desenvolvimento urbano.

municípios  
sem plano diretor  
**5 anos**  
elaboração e aprovação

PLANO DIRETOR  
**poderosa ferramenta**  
execução da política urbana

poder público  
gerar **informações**  
atualizar **cadastros**  
aperfeiçoar **sistema tributário**  
conhecer **mercado imobiliário**

## **instrumentos previstos**

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade guardam semelhança com alguns adotados e experimentados, internacionalmente, para controle do uso do solo urbano. A maioria deles é conhecida no país, sua utilização contudo tem sido restrita.

Vários motivos explicam sua não adoção. Dentre eles se encontram impedimentos culturais, históricos, jurídicos, ou mesmo, e principalmente, os impedimentos decorrentes dos interesses políticos em jogo.

Entretanto, a situação da maioria de nossas cidades requer que se lance mão de todos os recursos existentes e que se criem instrumentos capazes deste enfrentamento político. Como cada cidade é um caso particular e único, justificam-se as atuações experimentais com as composições e adaptações necessárias e adequadas a cada um dos lugares.

O Estatuto da Cidade dedica grande parte de seu conteúdo aos instrumentos para a promoção da política urbana, em especial na esfera municipal, classificados, de acordo com sua natureza, em tributários, financeiros ou econômicos; jurídicos; administrativos e políticos.

Se encontram estabelecidos, também como instrumentos da política urbana, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal.

A lei irá regulamentar, dos instrumentos previstos, os já mencionados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, quais sejam: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida; e usucapião especial de imóvel urbano.

Contudo, a lei resgata, ainda, outros valiosos instrumentos como o direito de superfície; o direito de preempção (de preferência); a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; e o estudo de impacto de vizinhança.

Os demais institutos mencionados no Estatuto da Cidade e que possuem legislação própria, se encontram sucintamente descritos no final do presente capítulo.

## **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública**

Em diversas cidades brasileiras, há uma quantidade expressiva e inaceitável de terrenos ociosos no tecido urbano, estocados em geral com fins especulativos. O proprietário aguarda a valorização do lugar, a partir da intervenção, exclusiva e privilegiada, do poder público com a instalação de infra-estrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais. Além de interferirem negativamente no mercado de terras, estas áreas oneram o poder público municipal, pois, muitas vezes, o município se vê obrigado a atender às justas reivindicações dos moradores de áreas desprovidas de toda e qualquer infra-estrutura e, nesta tarefa, dota de serviços e equipamentos também os terrenos ociosos existentes no caminho.

A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados.

O prejuízo que a ociosidade de imóveis pode causar à população de uma cidade é o alto custo, por habitante, de equipamentos e serviços públicos. Isso acontece quando muitos terrenos permanecem baldios no interior de bairros já consolidados e quando, ao redor da cidade, se multiplicam loteamentos e conjuntos residenciais, dispersos, em área ainda não urbanizada e distantes dos locais onde há oferta de empregos, comércio e serviços urbanos.

O artigo 182 da Constituição Federal, em seu parágrafo quarto, diz que é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O principal objetivo destes três instrumentos, de aplicação sucessiva, é o combate à retenção de terrenos ociosos em setores da cidade que, cada vez mais, se valorizam ao serem dotados, pelo poder público municipal, de infraestrutura e serviços urbanos, aumentando os custos de urbanização e expandindo, desnecessariamente, as áreas urbanas.

### **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

O Estatuto da Cidade determina a criação de lei municipal específica para reger o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Esta lei deverá fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor.

É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. O critério da subutilização aplica-se tanto a glebas passíveis de parcelamento – possibilitando

ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia –, quanto à ocupação de lotes com construções para diferentes usos.

Com a aplicação deste primeiro instrumento, procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, que poderão abrigar, por exemplo, o uso habitacional como forma de revitalização do centro urbano.

### **imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo**

A idéia central desse instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mal aproveitamento acarrete prejuízo à população. Aplica-se aos proprietários que não atenderam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O objetivo é estimular a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ou sua venda. Neste caso, os novos proprietários se responsabilizarão pela adequação pretendida.

O IPTU progressivo no tempo está na seqüência das sanções previstas pelo art. 182 da Constituição Federal, que se vincula ao não cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o Estatuto, mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.

Parece que as melhores perspectivas de efetividade do IPTU progressivo no tempo ocorrerão em municípios que possuam um adequado sistema de cobrança.

Faz-se necessário, também, a permanente organização e atualização do cadastro imobiliário.

O imposto progressivo no tempo, para ser aplicado com justiça e eficácia, implica em um preparo cuidadoso, por parte do poder público municipal. Ao considerar sua adoção num determinado município, cabe, inicialmente, avaliar se a cidade tem de fato problemas decorrentes da ocupação excessivamente dispersa, e se o governo municipal está preparado para adotar um instrumento novo e relativamente sofisticado de gestão.

### **desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública**

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o poder público municipal poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

As áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, nesta seqüência de procedimentos, poderão servir para promoção de transformações na cidade, dentre elas, por exemplo, a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente; bem como a destinação de áreas para atividades econômicas voltadas à geração de renda e emprego para população pobre.

Sua utilização somente se dará no caso de ineficácia das penalidades anteriormente citadas, quando, então, o poder público municipal poderá dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada.



## usucapião especial de imóvel urbano

O Estatuto da Cidade trata da usucapião especial de imóvel urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, com a ressalva de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, poderá ocorrer a usucapião coletiva, desde que os possuidores também não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Acerca da usucapião constitucional (art. 183), cumpre notar que o instituto não tem as mesmas características daqueles regulados pelo Código Civil. A Carta Magna introduz o instituto da usucapião pró-moradia em áreas urbanas, acrescido, pelo Estatuto da Cidade, da figura da usucapião coletiva, cuja previsão é importante para a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços.

A usucapião é instituto jurídico antigo, aplicado na área rural, e criado com fundamento na função social da propriedade, embora este princípio ainda não fizesse parte da Constituição Federal.

A usucapião trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero decurso do prazo previsto em lei. Portanto, não é de hoje que a lei brasileira reconhece direitos ao possuidor perante o proprietário que não utiliza efetivamente sua propriedade. Esse direito será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da

propriedade para grandes contingentes populacionais residente em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigida por este instrumento, cuja meta é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão.

## **direito de superfície**

O direito de superfície possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato – por tempo determinado ou indeterminado – e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

O direito de superfície surge de convenção entre particulares. O proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá atender às exigências de edificação compulsória estabelecida pelo poder público, firmando contrato com pessoa interessada em ter o domínio útil daquele terreno, mantendo, contudo, o terreno como sua propriedade. Os interesses de ambos são fixados mediante contrato, onde as partes estabelecem obrigações e deveres entre si.

O direito de superfície dissocia o direito de propriedade do solo urbano do direito de utilizá-lo, com a finalidade de lhe dar destinação compatível com as exigências urbanísticas.

Quem se responsabilizar por tal tarefa adquire o direito de uso das edificações e das benfeitorias realizadas sobre o terreno. Isto quer dizer que se transfere para quem se beneficia do direito de superfície a prerrogativa de uso daquele espaço. Findo o contrato, as benfeitorias realizadas no terreno serão revertidas para o

proprietário do terreno, sem indenização. Deve-se observar que o contrato pode estabelecer se o proprietário está ou não obrigado a indenizar quem usou o direito de superfície em seu terreno.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa e quem usufrui da superfície de um terreno responderá, integralmente, pelos encargos e tributos que na propriedade incidirem, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão, salvo disposição contrária estabelecida em contrato. Tal direito se extingue, caso haja desvio da finalidade contratada.

A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios, sem que se cumpra a seqüência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebatidos na cidade como um todo.

## **direito de preempção**

O direito de preempção é instrumento que confere, ao poder público municipal, preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares.

Para usufruir deste direito, o Município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção. A lei que fixa as áreas objeto de incidência deste direito não poderá vigorar por mais de cinco anos, porém, pode ser renovada após um ano de seu término. Ao instituir o

direito de preferência, a lei municipal deve enquadrar cada área em uma ou mais finalidades relacionadas no Estatuto.

O instrumento permite, ainda, que o poder público tenha preferência na aquisição de imóveis de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que estes recebam usos especiais e de interesse coletivo. Permite, também, a aquisição de áreas para a construção de habitações populares, atendendo a uma demanda social, bem como para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação coletivos, como, por exemplo, parques, ou mesmo para a realização de obras públicas de interesse geral da cidade.

O uso, pelo poder público municipal, deste instrumento permite, também, que o Município, se o desejar, e a partir de cuidadoso planejamento, constitua gradativamente uma reserva fundiária ou estoque de terrenos, sem a necessidade de adoção de medidas drásticas como a desapropriação, que muitas vezes acarretam problemas sociais e jurídicos.

É importante destacar os limites existentes para a adoção do direito de preempção (ou de preferência). Um deles diz respeito à disponibilidade de recursos públicos para a aquisição preferencial de imóveis. Além disso, faz-se necessário que o poder público possua um sistema de planejamento que permita enquadrar as áreas em finalidades específicas e programadas. Para sua adoção, em bases sólidas, é fundamental o conhecimento e o acompanhamento da dinâmica do mercado imobiliário.

## outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir consiste na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além da relação estabelecida, porém, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno.

O Plano Diretor deverá fixar áreas nas quais o direito de construir e de alteração de uso poderá ser exercido, estabelecendo relação possível entre a área edificável e a do terreno. Poderá, também, fixar um coeficiente de aproveitamento básico, único para toda a zona urbana, ou nos casos necessários, adotar coeficiente diferenciado para áreas específicas.

O Plano Diretor definirá, ainda, os limites máximos de construção a serem atingidos, considerando a infra-estrutura existente e o potencial de densidade a ser alcançado em cada área.

As condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão constar em lei municipal específica, onde serão estabelecidos: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e a contrapartida do beneficiário.

Os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A utilização deste instrumento possibilita um maior controle das densidades urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária. Cabe registrar, contudo, que a sua adoção exige, do poder público, controles muito ágeis e complexos.

## transferência do direito de construir

Este instrumento compreende a faculdade conferida, por lei municipal, ao proprietário de imóvel, de exercer em outro local o direito de construir previsto nas normas urbanísticas e ainda não exercido.

Trata-se de um instrumento que já está sendo usado por alguns municípios, trazendo flexibilidade na aplicação da legislação urbanística e na gestão urbana, tendo inúmeras aplicações, como, por exemplo, a preservação de imóveis de interesse histórico, proteção ambiental ou operações urbanas.

O direito de transferência previsto no Plano Diretor, ou em legislação urbanística dele decorrente, só poderá ser aplicado quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

No Brasil, a origem desse instrumento está vinculada à proteção do ambiente natural e do construído (patrimônio arquitetônico), objetivando o incentivo à sua preservação. Sendo parte de uma política de incentivo à preservação, tal instrumento deve ter sua adoção inserida em um planejamento cuidadoso, com objetivos e metas bem definidos, e custos avaliados em função do interesse público.

Cabe lembrar que, nos procedimentos da transferência, o poder público deve considerar a possibilidade da vizinhança absorver o impacto urbanístico decorrente e o possível aumento de densidade provocado pelos índices transferidos. Outra exigência se refere à concordância dos proprietários para efetiva negociação e à própria capacidade do poder público para gerenciar o processo.

## operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas referem-se a um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A lei específica de aprovação do instrumento deverá conter o plano de operação urbana consorciada, definindo a área a ser atingida, com programa básico de sua ocupação; a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.

A operação urbana possibilita ao município uma maior amplitude para tratar de diversificadas questões urbanas, e permite que delas resultem recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, em especial quando as operações

urbanas envolvem empreendimentos complexos e de grande porte. Dessa forma, o poder público poderá contar com recursos para dotar de serviços e de equipamentos as áreas urbanas desfavorecidas.

Para viabilizar uma operação urbana, há a possibilidade de serem previstas a modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; as alterações das normas para edificação; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão.

Os condicionantes impostos para aplicação deste instrumento referem-se à dinâmica do mercado imobiliário, à existência de interesse dos agentes envolvidos na participação e à capacidade do poder público em estabelecer parcerias e mediar negociações, bem como firmar sua competência para gerir a aplicação da operação urbana consorciada.

## estudo de impacto de vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

O estudo de impacto de vizinhança incluirá, ao analisar os impactos do novo empreendimento, pelo menos: o aumento da população na vizinhança; a capacidade e existência dos equipamentos urbanos e comunitários; o uso e a



ocupação do solo no entorno do empreendimento previsto; o tráfego que vai ser gerado e a demanda por transporte público; as condições de ventilação e de iluminação; bem como as conseqüências, para a paisagem, da inserção deste novo empreendimento no tecido urbano e, também suas implicações no patrimônio cultural e natural.

O EIV, além de contemplar as questões acima citadas, deverá considerar a opinião da população diretamente afetada pelo empreendimento e a abrangência destes impactos, que podem vir a se estender para área além dos limites da própria cidade.

Registra-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, requerido nos termos da legislação ambiental.

## **síntese jurídica dos demais instrumentos mencionados no Estatuto da Cidade**

### **contribuição de melhoria**

A contribuição de melhoria é uma das espécies tributárias, ao lado dos impostos e taxas. Encontra-se prevista no artigo 81 do Código Tributário Nacional. É instituída de modo a recuperar para os cofres públicos, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Sua incidência ocorre em função de cada imóvel beneficiado, na medida do acréscimo do seu valor venal.

### **incentivos e benefícios fiscais e financeiros**

Sobre a questão, convém lembrar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), a condicionar tanto a renúncia de receita quanto o aumento de despesa. Mencione-se aqui também o art. 150, § 6º da Constituição Federal, a estipular outras condições para o tratamento tributário, mais benéfico ao contribuinte.

### **desapropriação**

É o procedimento através do qual o Poder Público ou seus delegados impõe a perda do direito à propriedade sobre determinado bem, que passa ao patrimônio da entidade expropriante. Justificam a desapropriação por utilidade ou necessidade pública, os casos previstos no Decreto-lei nº 3.365/41, o qual regulamenta também o respectivo procedimento, tanto na via administrativa quanto na via judicial. Para os casos de interesse social, aplicam-se, conforme a hipótese, as Leis Federais nº 4.132/62, 8.629/93 (para fins de reforma agrária) e o próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 8º. Convém destacar não ser apenas esta última hipótese de desapropriação a única apta a promover o desenvolvimento urbano.

### **servidão administrativa**

É ônus instituído pelo Poder Público sobre imóvel de propriedade alheia – normalmente sobre parte dele –, para assegurar a realização de serviço público ou preservar bem afetado à utilidade pública. Não há propriamente uma lei geral sobre essa forma de intervenção na propriedade, sendo o instituto mencionado de passagem no artigo 40 do Decreto-lei nº 3.365/41. Destaca-se a necessidade de indenização, sempre que o sacrifício no direito à propriedade trouxer prejuízos especiais a seu titular. As faixas de recuo estabelecidas às margens de rodovias e a instalação de aquedutos em terrenos particulares para aproveitamento de águas no interesse público são exemplos de servidão administrativa.

### **limitações administrativas**

Compreendem o conjunto de restrições impostas à propriedade de modo a definir a extensão das prerrogativas que possui o proprietário. Conformam as possibilidades de usar, gozar e dispor que, do ponto de vista jurídico, somente existem nos termos amparados por lei. Os índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação do solo etc.) são espécies de limitações. Do ponto de vista mais prático, destacam-se das servidões porque atendem a interesses difusos, como a saúde pública, adensamento populacional, paisagismo etc., sem ensejar o aproveitamento direto do imóvel em favor de serviço ou bem público. Por serem genéricas e definidoras do próprio direito à propriedade, que não é absoluto, pois há de cumprir sua função social, entende-se que as limitações não geram direito à indenização.

### **tombamento**

É restrição ao direito à propriedade que tem por objetivo proteger o patrimônio cultural. O proprietário submete-se aqui a sacrifício parcial de seu direito definido pelas limitações administrativas. A inscrição do bem no Livro de Tombo - daí o

nome tombamento - será fruto de procedimento administrativo, buscando preservar aquelas características físicas do bem que estão associadas à história, às artes, ou a qualquer outro aspecto relacionado à cultura da sociedade. A título de normas gerais aplicam-se as dispostas no Decreto-lei federal nº 25/37. Neste mesmo Diploma Legal são tratadas questões específicas ao procedimento administrativo promovido pela União. Estados, Municípios e o Distrito Federal devem ter suas regras próprias, observando as regras gerais mencionadas.

### **unidades de conservação**

Os espaços territoriais que apresentem significativa importância ou representatividade para o meio ambiente natural devem ser objeto de especial proteção, dispõe o artigo 225, § 1º, III da Carta Constitucional. Para tanto a Lei Federal nº 9.985/00 estabelece uma série de unidades de conservação (parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental etc.), cada qual adequada para um tipo de situação. Todos os entes federativos são competentes para estabelecer tais unidades em seus respectivos territórios, observando a disciplina contida na legislação federal e eventualmente as suas respectivas normas.

### **zonas especiais de interesse social**

Quando a legislação de Direito Público se refere à expressão “interesse social”, normalmente reporta-se ao atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população ou, em outras palavras, à redução das desigualdades econômicas e sociais. Se no zoneamento – em sentido amplo – se faz a divisão do território em várias zonas para serem definidas as formas de uso e de ocupação de cada um desses espaços, a fim de conferir-lhes maior homogeneidade, a zona especial de interesse social será aquela mais comprometida com a viabilização dos interesses das camadas populares. À

legislação urbanística recomenda-se adotar, pelo menos em algumas áreas, padrões compatíveis com a realidade das pessoas de baixa renda, para não lançá-las na ilegalidade. Muitas vezes a observância dos padrões urbanísticos idealizados é inviável na prática para boa parte da população, em razão de dificuldades econômicas. A Lei Federal nº 6.766/79, com redação alterada pela Lei nº 9.785/99, por exemplo, faz referência às zonas habitacionais de interesse social, para as quais traça exigências mínimas mais brandas que a média (art. 2º, § 6º). Ao Município, portanto, é dado instituir zonas com regras especiais, quando o uso admitido vier a promover a integração das pessoas mais necessitadas aos espaços habitáveis.

### **concessão de direito real de uso**

A concessão de direito real de uso ocorre por meio de contrato e está prevista no artigo 7º do Decreto-lei nº 271/67. Através dela o proprietário transfere a outra pessoa prerrogativa de usar seu imóvel, com as garantias típicas de um direito real. O instrumento se destina para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.

### **regularização fundiária**

A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real. Note-se que a posse é situação de fato com proteções jurídicas em menor grau do que as existentes para os direitos reais. Não há lei geral sobre o assunto.

## **bibliografia**

- ALBESA DE RABI, Nidia Inés (1999) *Planejamento Urbano e Uso Eficiente da energia elétrica: Plano diretor, Perímetro Urbano, Uso do Solo, Parcelamento*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA.
- ALBESA DE RABI, Nidia Inés (1991) O Plano Diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal. In: *Revista de Administração Municipal*, n. 200, p. 1-92. Rio de Janeiro: IBAM.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade de (2001) Direito de Preempção. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Estatuto da Cidade*. São Paulo.
- BOBBIO, Norberto (1998) *Dicionário de política*, 11ª ed. Brasília: Editora UnB.
- CONSÓRCIO PARCERIA 21, IBAM-ISER-REDEH (2000) *Cidades Sustentáveis: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2001) Oliveira, Cláudio B. (org.) 9ª ed. Rio de Janeiro: DP&A.
- IBAM/ENSUR (1993) *Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal – Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte*. Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Ministério da Integração Regional.
- FERNANDES, Marlene (2000) Estatuto da Cidade: uma vida melhor para a população urbana. In: *Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS*, n. 224. Rio de Janeiro: IBAM.
- FISCHER, Tânia (org.) (1997) *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GONDIM, Linda (org.) (1990) *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro: IBAM.
- GRAZIA, Grazia De (org.) (1990) *Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE.
- GRIMBERG, Elisabeth (org.) (1991) *Ambiente urbano e qualidade de vida*. São Paulo: PÓLIS.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1997) *Contagem da população 1996*. Rio de Janeiro: IBGE.
- MARICATO, Ermínia (2000) As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília et al (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

- MEIRELLES, Hely Lopes (1979) *Direito de construir*, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- \_\_\_\_\_. (1981) *Direito municipal brasileiro*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Direito administrativo brasileiro*, 26ª ed. São Paulo: Malheiros.
- MOREIRA, Mariana (2001) Direito de Superfície. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Estatuto da Cidade*. São Paulo.
- MORIN, Edgar (2000) *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2000) *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO.
- OLIVEIRA, Dauraci de Senna (1991) *Planejamento municipal*. Rio de Janeiro: IBAM.
- PESSOA, Álvaro (coord.) (1981) *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; IBAM.
- ROLNIK, Raquel (2001) Planejamento e Gestão: um diálogo de surdos? In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Estatuto da Cidade*. São Paulo.
- SANTOS, Carlos Nelson F. (1988) *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: EDUFF; São Paulo: Projeto.
- \_\_\_\_\_. (1987) *As cidades, os comportamentos e as leis*. In: Revista de Administração Municipal, n. 186, p. 38-44. Rio de Janeiro: IBAM.
- \_\_\_\_\_. (1989) *Planos & Diretores*. In: Revista de Administração Municipal, n. 190, p. 16-17. Rio de Janeiro: IBAM.
- \_\_\_\_\_. (1989) *O uso do solo e o Município*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBAM.
- TORELLY, Luiz Phillippe (2001) *O Estatuto e o Futuro das Cidades*. Brasília. (artigo inédito)
- VILLA, Bona De (2001) IPTU progressivo no tempo. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Estatuto da Cidade*. São Paulo.

## **ANEXO 1**

### **Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal**

**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 a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º. É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 183.** Aquela que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil.

§ 2º. Esse domínio não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.



## **ANEXO 2**

### **estatuto da cidade e vetos**

#### **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

#### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I** **DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada 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. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente

negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### Seção I Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) Plano Diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### Seção III Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### Seção IV Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V  
Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI  
Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII  
Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII  
Do direito de preempção

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, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará 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.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no *caput* será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do *caput* e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

#### Seção IX

##### Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O Plano Diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

#### Seção X

##### Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## Seção XII

### Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;



- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

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.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

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.

### CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

#### CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o *caput* do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do *caput*, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

“Art. 1º .....

.....

III – à ordem urbanística;

.....” (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167. ....

I – .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

.....” (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

“Art. 167. ....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;” (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

“Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano.” (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180ª da Independência e 113ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Alcides Lopes Tápias*

*Alberto Mendes Cardoso*

*Ovídio Antônio de Ângelis*

Fonte: Diário Oficial da União de 11.7.2001.

## razões dos vetos

### MENSAGEM Nº 730, DE 10 DE JULHO DE 2001

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 181, de 1989 (nº 5.788/90 na Câmara dos Deputados), que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

O **Ministério da Justiça** propôs veto aos seguintes dispositivos:

#### **Inciso V do art. 43**

“Art. 43. ....

V – referendo popular e plebiscito.”

#### **Razões do veto:**

“Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei nº 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.”

#### **Inciso II do § 1º do art. 5º**

“Art. 5º .....

§ 1º .....

II – utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental.

#### **Razões do veto:**

“O inciso II do § 1º do art. 5º do projeto equipara ao imóvel subutilizado aquele “utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental”. Essa equiparação é inconstitucional, porquanto a Constituição penaliza somente o proprietário que subutiliza o seu imóvel de forma a não atender ao interesse social, não abrangendo aquele que a seu imóvel deu uso ilegal, o qual pode, ou não, estar sendo subutilizado.

Vale lembrar que, em se tratando de restrição a direito fundamental – direito de propriedade –, não é admissível a ampliação legislativa para abarcar os indivíduos que não foram contemplados pela norma constitucional.”

#### **Seção VI, compreendendo os arts. 15 a 20**

“Seção VI – Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 16. Nas áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados situadas em imóvel público, ocupadas por população de baixa renda para sua

moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. Aplicam-se no caso de que trata o *caput*, no que couber, as disposições dos §§ 1º a 5º do art. 10 desta Lei.

Art. 17. No caso de ocupação em área de risco, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 15 e 16 desta Lei em outro local.

Art. 18. O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 2º O título conferido por via administrativa ou a sentença judicial servirão para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Aplicam-se à concessão de uso especial para fins de moradia, no que couber, as disposições estabelecidas nos arts. 11, 12 e 13 desta Lei.

Art. 19. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

Art. 20. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se, retornando o imóvel ao domínio público, no caso de:

I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família;

II – os concessionários remembrarem seus imóveis.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração consubstanciada do Poder Público concedente.”

#### **Razões do veto:**

“O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e

loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público.

O *caput* do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão “edificação urbana” no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco.

O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada.

Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa.

Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei. Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas.”

#### **Inciso IX do art. 26**

“Art. 26. ....

.....

IX – outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no Plano Diretor.

.....”

#### **Razões do veto:**

“O art. 26, inciso IX, do projeto estabelece que o direito de preempção previsto no art. 25 poderá ser exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para “outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no Plano Diretor”.

Ora, o direito de preempção previsto no projeto consubstancia-se em instrumento limitador do direito de propriedade e, como tal, deve ser posto à disposição do Município tão-somente em hipóteses expressamente previstas em lei, de forma a proteger o cidadão contra eventuais abusos do Poder Público.

No caso, como se observa, o inciso IX traz regra genérica e aberta que autoriza a utilização do direito de preempção em casos a serem definidos no Plano Diretor. Essa norma, portanto, contraria o interesse público de evitar a discricionariedade do Poder Público em matéria de direito fundamental, como o da propriedade.”

#### **§ 5º do art. 40**

“Art. 40. ....

.....

§ 5º É nula a lei que instituir o Plano Diretor em desacordo com o disposto no § 4º.”

#### **Razões do veto:**

“Reza o § 5º do art. 40 que é “nula a lei que instituir o Plano Diretor em desacordo com o disposto no § 4º”. Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal.

Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o *caput* do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5º do art. 40 do projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado.”

#### **Inciso I do art. 52**

“Art. 52. ....

I – impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei;

.....”

#### **Razões do veto:**

“O art. 52, inciso I, do projeto prevê como improbidade administrativa a conduta de o Prefeito “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei”. Esse parágrafo do art. 4º estabelece o denominado controle social da aplicação dos recursos públicos.

Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação.

Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto.”

#### **Item 38, acrescido ao inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, pelo art. 56 do projeto**

“Art. 56. ....

“Art. 167. ....

I- .....

.....  
38) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público,  
independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

.....”

**Razões do veto:**

“O veto a este dispositivo impõe-se em decorrência dos vetos aos arts. 15 a 20.”

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 10 de julho de 2001.