

estatuto da cidade

novas perspectivas para a reforma urbana

O Instituto Pólis conta com o apoio institucional da
EZE - Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel

Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4)

1. Políticas Públicas. 2. Política Urbana. 3. Reforma Urbana. 4. Legislação Urbana. 5. Estatuto da Cidade. I. Pólis. II. Título. III. Série

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Cadernos Pólis 4

Coordenação Editorial: Renato Cymbalista

Ilustração da Capa: Marcelo Cipis

Sumário

Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza Raquel Rolnik	05
Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana Nelson Saule Jr.	10
Anexo: Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da cidade	37

Estatuto da Cidade

Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza

Raquel Rolnik¹

Depois de 11 anos de negociações e adiamentos, o Congresso Federal aprovou o *Estatuto da Cidade*, lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

As inovações contidas no *Estatuto* situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

No primeiro conjunto – dos novos instrumentos urbanísticos – a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam – em vão – enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco. Que cidade média

ou grande de nosso país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo?

Ainda no campo dos instrumentos urbanísticos, o *Estatuto* consagra a idéia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A idéia é muito simples: se as potencialidades dos diferentes terrenos urbanos devem ser distintas em função da política urbana (áreas que em função da infraestrutura instalada devem ser adensadas, áreas que não podem ser intensamente ocupadas por apresentarem alto potencial de risco – de desabamento ou alagamento, por exemplo), não é justo que os proprietários sejam penalizados – ou beneficiados – individualmente por esta condição, que independeu totalmente de sua ação sobre o terreno. Desta forma separa-se um direito básico, que todos lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana.

Durante o longo processo de tramitação, vozes críticas em relação a estes novos dispositivos tentaram caracterizar estes instrumentos como "mais um imposto" ou "confisco de um direito privado". Este discurso procura inverter o que realmente ocorre em nossas cidades – a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos. Além de configurar um confisco, este mecanismo perverso é de tal forma alimentado pela desigualdade de condições urbanas que caracteriza as nossas cidades, que acaba sendo responsável também por instaurar um urbanismo condenado a um modelo excludente: as poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres – em nosso país as maiorias – resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou pouco aptas para urbanizar como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Desta forma, uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em

produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade.

Mas não reside apenas na regulamentação deste conjunto de instrumentos a importância do *Estatuto da Cidade*. Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). De acordo com as diretrizes expressas no *Estatuto*, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de "consultas" que os planos diretores costumam fazer – a seus interlocutores preferenciais, "clientes" dos planos e leis de zoneamento que dominam sua linguagem e simbolização. O desafio lançado pelo *Estatuto* incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território

Ainda no campo da ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico da cidade, o *Estatuto da Cidade* prevê o Estudo do Impacto de Vizinhança para empreendimentos que a lei municipal considerar como promotores de mudanças significativas no perfil da região onde se instalar e inclui a obrigatoriedade de controle direto, por representação da sociedade civil, das Operações Urbanas.

Operações Urbanas, de acordo com o *Estatuto*, são definições específicas para uma certa área da cidade que se quer transformar, que prevêm

um uso e uma ocupação distintos das regras gerais que incidem sobre a cidade e que podem ser implantadas com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados. O *Estatuto da Cidade* admite a possibilidade de que estas operações ocorram; entretanto, exige que – em cada lei municipal que aprovar uma Operação como esta – devam ser incluídos obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Com estas medidas se procura evitar que as operações sejam somente “liberações” de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda.

O terceiro conjunto de instrumentos trata da regularização fundiária de áreas ocupadas – e não tituladas – da cidade. Os números não são precisos, porém podemos afirmar que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. Desde os anos 70, os municípios vêm investindo nas chamadas favelas, reconhecendo sua existência como parte da cidade. Entretanto, embora a urbanização das favelas venha sendo defendida e praticada há décadas, a titularidade definitiva destas áreas para seus verdadeiros moradores vem esbarrando em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios. Para enfrentar esta questão, o Estatuto aprovado no Congresso previa a regulamentação do usucapião (inclusive coletivo) para regularizar posses em terrenos privados, e a concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por posseiros. Tanto o usucapião como a concessão só se aplicariam para imóveis até 250 metros quadrados, que sejam a única moradia do ocupante, que se encontra na terra há mais de 5 anos, sem contestação por parte do proprietário legal. Infelizmente, o Presidente, ao sancionar a lei, vetou todos os artigos referentes à concessão, permanecendo apenas o usucapião. Isto que dizer que as ocupações de imóveis públicos – que são na verdade a maior parte das terras onde se encontram as favelas em nossas cidades – ainda não estão

sendo tratadas por lei federal. É lamentável que estes artigos tenham sido vetados, já que sabemos que – embora nada impeça que as prefeituras façam a concessão de terrenos de sua propriedade – as cidades urbanizam, mas não conseguem regularizar a propriedade de bairros inteiros que estão assentados sobre terras pertencentes a entes estaduais ou federais. Neste ponto, as críticas, temores (ou justificativas) que fundamentaram as posições contrárias à permanência da Concessão no Estatuto apoiaram-se em um discurso ambientalista para defender uma possível tomada massiva de áreas frágeis ou de preservação ambiental de propriedade de entes públicos. Ora, se os imóveis, públicos ou privados, têm outra destinação (inclusive permanecer vazios para fins de preservação ambiental), seus proprietários podem solicitar a reintegração e as áreas passam a não ser mais passíveis de usucapião ou concessão...

Muitas cidades no Brasil não esperaram o *Estatuto* para aplicar – com êxito – estas inovações. Um Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que desde a Constituinte vem lutando pela aprovação do Estatuto, tem também atuado a nível local para romper o cinismo dominante na política urbana que se pratica no país, que de um lado reitera nos planos e leis uma regulação urbanística excludente e de outro negocia, na administração do dia a dia com os interesses pontuais e corporativos através de práticas clientelistas e de compra de votos. O *Estatuto* abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos – sobretudo os urbanísticos – depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas.

Notas

¹ Raquel Rolnik, urbanista, é professora do Mestrado em Urbanismo da FAU-PUC Campinas e técnica do Instituto Polis. Foi Diretora de Planejamento da cidade de São Paulo (1989-92) e é autora dos livros "A Cidade e a Lei" (Studio Nobel/FAPESP), "O que é cidade" (Brasiliense) e "Folha Explica São Paulo" (Publifolha). email - rrolnik@polis.com.br

Estatuto da Cidade

Instrumento de Reforma Urbana

Nelson Saule Júnior¹

I. Processo Legislativo do Estatuto da Cidade

Desde o início da década de 90 o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado "Estatuto da Cidade",² tem sido o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Brasileira. Durante esse período ocorreram vários processos de negociação para a instituição desta lei, tendo por base o Estatuto da Cidade, com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe como o IAB, os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil como a CEBIC.

No ano de 1999, pelo fato da Presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados ter ficado sob a direção de partidos progressistas (Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro) e da relatoria do Estatuto da Cidade ter sido assumida pelo próprio Presidente da Comissão, Deputado Inácio Arruda (PCdoB/Ceará), foi possível o estabelecimento de uma parceria entre esta Comissão e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, e o desencadeamento de um processo democrático envolvendo diversos atores da sociedade e órgãos governamentais, visando a elaboração de um substitutivo regulamentando os instrumentos de política urbana que contemplasse os interesses essenciais de cada setor.

No final de 1999 foi aprovado por unanimidade este substitutivo do Estatuto da Cidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano. No final de 2000, o Estatuto da Cidade foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, adotando basicamente o substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. No início de 2001, o projeto obteve a aprovação final na Câmara dos Deputados e retornou finalmente para o Senado Federal, tendo sido aprovado por unanimidade na Comissão de Assuntos Sociais. No dia 18 de junho desse mesmo ano, houve a aprovação final no plenário do Senado, também por unanimidade. O Senado Federal aprovou sem nenhu-

ma alteração o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados.

No dia 10 de julho a lei do Estatuto da Cidade foi sancionada pelo Presidente da República com um veto significativo com relação ao instrumento de regularização fundiária da concessão especial de uso para fins de moradia. Apesar do veto, o Governo se comprometeu a enviar até a entrada em vigor da lei – dia 10 de outubro de 2001 –, uma nova proposta para o Congresso Nacional, mediante uma medida provisória, reintroduzindo no Estatuto da Cidade a concessão de uso como um direito subjetivo.

Resultado significativo deste processo é o fato das diretrizes e os instrumentos de política urbana terem sido regulamentados com base nas experiências de política urbana, habitacional e de regularização fundiária e de participação popular vivenciadas em diversas cidades brasileiras na década de 90. O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada – pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.

O Estatuto define quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, mediante a aplicação das seguintes diretrizes e instrumentos de política urbana:

- *Diretrizes gerais da política urbana*, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

- *Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social*, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do

direito de construir(solo criado);

- *Instrumentos de regularização fundiária*, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
- *Instrumentos de gestão democrática da cidade*: conselhos de política urbana. conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

Este breve comentário tem por objetivo esclarecer quais aspectos fundamentais estão previstos no Estatuto da Cidade, devendo ser aplicados em especial pelos municípios para a promoção da reforma urbana em nossas cidades.

II. Diretrizes Gerais da Política Urbana

De acordo com o artigo 21, inciso XIX da Constituição, é competência privativa da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, cabendo a União estabelecer as normas gerais de direito urbanístico, no âmbito da competência legislativa concorrente com os Estados (artigo 24,I).

Segundo Hely Lopes Meirelles: *"norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo território nacional"*.³ Para este autor, *"legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandardizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de Urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional"*.⁴

Diogo de Figueiredo Moreira Neto sintetiza as características das normas gerais aplicadas à matéria urbanística da seguinte forma: *I – estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; II – não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado; III – devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; IV – devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; V – devem referir-se a questões fundamentais; VI – são limitadas, no sentido de não poderem violar a autono-*

mia dos Estados (e ainda menos dos Municípios).⁵

Apesar da complexidade para identificar se as normas do Estatuto da Cidade são normas gerais, que não interferem na autonomia dos entes federativos, especialmente dos Municípios, a identificação das normas do Estatuto serem adequadas como normas gerais deve ter sempre como critério básico a adequação destas com a Constituição, em especial as interrelacionadas com as normas da política urbana e com as competências constitucionais atribuídas aos entes federativos.

Entre as diretrizes gerais previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, cabe destacar as seguintes:

- 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 serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- 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;

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;

- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

- 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;

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios. No entanto, por ser o Município o ente federativo com

maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção dessa política. Por serem normas que determinam condutas de forma genérica para todos os Municípios – pois são voltadas para todo o território nacional – os limites estabelecidos não significam de maneira alguma uma lesão à autonomia local.

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

Portanto, a norma geral que estabelece como diretriz a gestão democrática da cidade, apesar de ser dirigida diretamente aos Municípios, de maneira alguma pode ser considerada como inconstitucional.

Com base nas lições de Diogo Figueiredo Moreira Neto, esta norma geral deve ser considerada como uma linha mestra geral; que não entra em pormenores ou detalhes nem esgota o assunto legislado; e como regra nacional, é aplicável uniformemente a todos os Municípios; não violando a autonomia dos Estados e muito menos dos Municípios.

Com base nesta diretriz, o Estatuto da Cidade introduz como um dos instrumentos da política urbana – no que diz respeito ao planejamento municipal – a gestão orçamentária participativa, bem como apresenta um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade.

Sobre a gestão orçamentária participativa (artigo 4º, III, alínea f), o fundamento para a instituição deste instrumento de controle das finanças públicas no âmbito da União, Estados e Municípios são os princípios constitucionais da participação popular e da democracia direta, preconizados no parágrafo único do artigo 1º da Constituição. Na seção correspondente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição confere (pelo § 2 do artigo 74) legitimidade para qualquer cidadão, partido político associação ou sindicato na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União.

Para o cidadão exercer o seu direito de fiscalização das finanças públicas, especialmente da execução dos orçamentos públicos, é requisito essencial o direito à participação na elaboração e execução dos orçamentos – o que significa direito à obtenção das informações sobre as finanças públicas –, bem como de participar das definições das prio-

ridades da utilização dos recursos públicos e na execução das políticas públicas. Existe uma associação clara entre participação e controle social: para exercer a fiscalização, o cidadão precisa participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público assegurar essa participação.

Nesse sentido, é importante o disposto no § 3º do artigo 4º do Estatuto, que garante a participação popular na aplicação dos instrumentos de política urbana da seguinte forma:

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

No capítulo estabelecido sobre a gestão democrática da cidade, o artigo 49 dispõe sobre a gestão orçamentária participativa da seguinte forma:

“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”.

Esta norma é adequada como norma geral, considerando o entendimento sobre normas gerais de Hely Lopes Meirelles acima mencionado, de se editar uma regra geral de conduta ao estabelecer como condição obrigatória para a aprovação do orçamento municipal a realização de consultas e audiências e debates públicos. Trata-se de uma imposição de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional, cabendo aos Municípios – através da sua Lei Orgânica e das próprias leis municipais sobre finanças públicas – dispor de forma específica como será o processo de participação popular como requisito obrigatório para a aprovação das peças orçamentárias.

Da mesma forma, atendendo ao princípio constitucional da participação popular, o artigo 48 dispõe sobre os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse

urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; referendo popular e plebiscito.

Esta norma geral encontra respaldo no texto constitucional, uma vez que cabe a cada ente federativo, União, Estados e Municípios, regulamentar através dos seus sistemas legais próprios a forma como estes instrumentos poderão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade.

Fica evidente que esta norma geral é constitucional, pois determina, sem nenhum tipo de discriminação, que os cidadãos têm direito a utilizar estes instrumentos na esfera federal, estadual e municipal, como meio de possibilitar o pleno exercício da cidadania e da participação da população na gestão da cidade. Isso deve se dar por meio de processos que respeitem o preceito constitucional da democracia direta.

Consideração Especial

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são – em especial para os Municípios – as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei. A aplicação pelos Municípios do Plano Diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, tem que atender às diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, de garantir a gestão democrática da cidade, de implementar o direito às cidades sustentáveis, de promover a regularização urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

A possibilidade do uso desses instrumentos pelos Municípios contrariando as diretrizes gerais da política urbana poderá ser questionada, até por via judicial, em razão do pleno desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana. Com base no próprio Estatuto da Cidade, esta prática poderá ser considerada como uma lesão à ordem urbanística nos termos do artigo 53.⁶ Possibilita assim que as entidades da sociedade civil utilizem o instrumento da ação civil pública, visando responsabilizar os agentes públicos e privados responsáveis pelo uso indevido dos instrumentos de política urbana que acarrete

lesão as funções sociais da cidade e ao direito às cidades sustentáveis.

III. Regulamentação do Parágrafo 4º do Artigo 182 – Instrumentos de Política Urbana

Requisitos Constitucionais

Através do Estatuto da Cidade são cumpridas as exigências previstas no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, para o Poder Público Municipal poder aplicar os seguintes instrumentos, como meio de exigir do proprietário de imóvel urbano que promova o seu adequado aproveitamento com base no Plano Diretor e em lei municipal específica que se caracterize como um plano urbanístico local:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial (IPTU) progressivo no tempo;
- 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.

O parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal estabelece o seguinte para a aplicação dos instrumentos acima mencionados:

"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 ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo; 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."

Para a aplicação desses instrumentos pelo Poder Público municipal, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos:

a) a propriedade urbana que não atende a função social ser integrante de área definida no Plano Diretor como sujeita à aplicação dos instrumentos;

b) instituição do plano urbanístico local (lei municipal específica) dispondo sobre as exigências concretas para a propriedade urbana atender sua função social, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento das exigências;

c) lei federal (lei federal de desenvolvimento urbano) dispondo sobre a regulamentação dos referidos instrumentos.

O Estatuto da Cidade, instituído como a lei federal prevista no parágrafo 4º do artigo 182, estabelece as normas que devem ser observadas para aplicar o parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Essa norma constitucional permite a aplicação dos referidos instrumentos em situações nas quais a propriedade urbana não atende à sua função social: a de não estar edificada, a de estar subutilizada, ou a de não estar sendo utilizada. Essas situações têm como característica a ausência de uma destinação concreta para a propriedade ser aproveitada de forma adequada, considerando os limites para o exercício desse direito previstos na legislação urbanística.

As demais situações que implicam em desrespeito ao princípio da função social da propriedade, como o uso indevido ou nocivo da propriedade urbana, poderão ser combatidas por outros instrumentos, tais como multas, suspensão de licença urbanística, interdição ou demolição.

Os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta dessa destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana.

O comportamento que pode ser exigido do proprietário com base nas situações e instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 é

de este edificar, de construir em sua propriedade, de utilizar a propriedade no potencial mínimo de aproveitamento estabelecido no plano urbanístico local. O Plano Diretor, nesse caso, deve delimitar como sujeitas à aplicação desses instrumentos as áreas urbanas onde as condições do meio físico e a disponibilidade da infra-estrutura instalada tenham capacidade de intensificar o uso e ocupação do solo urbano e de ampliar as atividades econômicas.

As normas do Estatuto da Cidade – que regulamentam estes instrumentos por exigência constitucional – devem ser respeitadas pelo Município, quando houver a necessidade da aplicação desses instrumentos diante de uma situação concreta na qual a propriedade urbana não esteja atendendo à sua função social.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Parcelamento ou Edificação Compulsórios são instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo Poder Público municipal, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o disciplinado no Plano Diretor do Município. Esta obrigação pode ser: o parcelamento de uma área urbana subutilizada ou não utilizada, com a qual o proprietário está se beneficiando do processo de especulação imobiliária; ou a edificação de uma área urbana não edificada, visando o uso máximo do potencial de uso e construtivo da propriedade, provocando uma destinação social que beneficie a coletividade.

O Estatuto da Cidade, através dos artigos 5º e 6º, disciplina os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios, introduzindo o instrumento da utilização compulsória, que poderão ser aplicados nas propriedades urbanas situadas nas áreas urbanas delimitadas no Plano Diretor como áreas que não estão atendendo a sua função social.

De acordo com o artigo 42 do Estatuto da Cidade, é conteúdo obrigatório do Plano Diretor a delimitação das áreas urbanas para a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Nos termos do inciso I deste artigo, o Plano Diretor deverá conter, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização na forma do art. 5º.

O Plano Diretor tem a tarefa de delimitar as áreas urbanas onde será necessária uma ação coercitiva do Poder Público para as propriedades urbanas situadas nestas áreas terem uma real função social.

Em razão da exigência constitucional da necessidade de uma lei municipal específica para a aplicação destes instrumentos nos termos do parágrafo 4º do artigo 182, o Estatuto da Cidade, através do caput do artigo 5º, atribui à lei municipal a competência para definir as condições e os prazos para o cumprimento desta exigência nos seguintes termos:

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 ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Cabe à lei municipal específica que se caracteriza como um plano urbanístico local conter os critérios específicos de uso e ocupação do solo para a área urbana incluída no Plano Diretor. A lei municipal específica na qualidade de um plano urbanístico local deve dispor sobre as exigências concretas para a propriedade urbana atender sua função social, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar, ou de utilizar pelo proprietário de imóvel urbano considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado como base nos exigências fundamentais de ordenação da cidade definidos no Plano Diretor.

Subutilização e Utilização Compulsória

Através do parcelamento ou edificação compulsória o Poder Público municipal condiciona o proprietário para assegurar o uso social da propriedade a um comportamento positivo, de utilizar, de construir, de parcelar, de eliminar a subutilização.

O Estatuto da Cidade estabelece um critério geral para identificar se uma propriedade urbana se enquadra na categoria de propriedade subutilizada. De acordo com o § 1º do artigo 5º, o imóvel é considerado subutilizado no caso do aproveitamento ser inferior ao mínimo definido no Plano Diretor.

No Estatuto da Cidade aprovado no Congresso Nacional, tinha sido

previsto que a propriedade urbana poderia ser considerada subutilizada quando fosse utilizada em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental. Esta norma foi vetada pela Presidência da República.

Como forma de modificar a condição de uma propriedade urbana subutilizada para a condição de utilizada em consonância com a sua função social, o Estatuto instituiu o instrumento da utilização compulsória nos termos do caput do artigo 5°.

O Estatuto da Cidade é a lei federal que tem respaldo constitucional para estabelecer as normas gerais de direito urbanístico e constituir as normas que possibilitem o grau máximo de eficácia as normas constitucionais da política urbana, ao instituir o instrumento da utilização compulsória busca justamente conferir maior eficácia para estas normas constitucionais. Visa conferir ao Município efetiva condição de exigir e obrigar que a propriedade urbana tenha a sua função social cumprida e respeitada.

Este objetivo de conferir o maior grau de eficácia as normas constitucionais da política urbana fundamenta a instituição da compulsoriedade para fins de parcelamento ou edificação, como também para fins da utilização da propriedade urbana.

O Poder Público municipal, poderá, nos casos em que a propriedade urbana for considerada subutilizada, aplicar a utilização compulsória como forma de garantir uma destinação social para esta propriedade. Este instrumento será aplicado para imóveis edificados que não estão cumprindo uma finalidade social

Na situação prevista no inciso I do § 1° do artigo 5° do Estatuto – no qual considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor para a propriedade urbana atender a sua função social – será suficiente que o Poder Público exija do proprietário a utilização da propriedade no potencial mínimo de uso fixado no plano, sem que haja a necessidade de ser feito algum tipo de parcelamento ou edificação.

Vamos supor a existência, na área do plano urbanístico local, de prédios, armazéns, galpões fechados e abandonados. Neste caso seria suficiente o Plano estabelecer os usos de interesse urbanístico admitidos para esses imóveis – como, por exemplo, habitação social, centros culturais, equipamentos públicos, centros comunitários, atividades econômicas promovidas por organizações e cooperativas populares – de modo a exigir de seus proprietários a utilização prevista.

Requisitos para a Aplicação do Parcelamento ou Edificação ou Utilização Compulsória

Para o Poder Público municipal aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, é necessário que o plano urbanístico local tenha especificado quais formas de uso, de ocupação e quais atividades a área urbana delimitada no Plano Diretor deve conter para atender os objetivos da política urbana, do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir condições dignas para seus habitantes e do cumprimento da função social da propriedade.

Vamos supor que a lei municipal específica (plano urbanístico local) contenha uma área urbana não utilizada, definindo esta como Zona Especial de Interesse Social destinada à habitação de interesse social. Esta lei pode estabelecer as seguintes obrigações aos proprietários de imóveis urbanos desta área:

- a) no caso da propriedade ser uma gleba urbana, de promover o parcelamento para fins de constituir um loteamento urbano,
- b) no caso do imóvel já parcelado de promover a edificação para fins de habitação de interesse social;
- c) no caso do imóvel já parcelado e edificado, promover sua utilização para fins de habitação de interesse social.

Prazos

De acordo com o § 2º do artigo 5º do Estatuto, com base no Plano Diretor e na lei municipal específica, o proprietário será notificado pela Administração Municipal, para o cumprimento da obrigação devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis.

A notificação nos termos do § 3º do artigo 5º será feita inicialmente por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso do mesmo ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. A outra modalidade prevista é a do edital que poderá ser utilizada quando frustrada, por três vezes, a tentativa da notificação efetuada pelo funcionário do órgão competente do Poder Público municipal.

A lei municipal específica (plano urbanístico local) deve fixar os prazos para o cumprimento da obrigação, estabelecendo o prazo para apresentação do projeto, do início da execução do projeto e da conclusão

das obras. Esses prazos devem ser contados a partir da data da notificação feita pelo poder público ao proprietário, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

De acordo com o § 4º do artigo 5º do Estatuto, os prazos estabelecidos para o cumprimento da obrigação pelo proprietário são de um ano a partir da notificação para protocolar o projeto no órgão municipal competente; e dois anos a partir da aprovação do projeto para iniciar as obras do empreendimento.

Para os empreendimentos de grande porte, o Estatuto da Cidade – através do § 4º do artigo 5º – possibilita em caráter excepcional que a lei municipal específica possa prever a conclusão das obras em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Prazos para Imóveis Urbanos Subutilizados

Tendo em vista que o prazo inicial para o proprietário de um ano a partir da notificação é de um ano para protocolar o projeto no órgão municipal competente, como fica a obrigação para os imóveis considerados subutilizados uma vez que a apresentação de projeto é entendida para os casos de parcelamento e edificação?

Como foi exposto, uma característica básica de um imóvel subutilizado é do imóvel ter uma edificação que não atende o interesse da coletividade. Um edifício fechado ou abandonado não tem um efetivo uso social. Como se trata de retomar o uso dos imóveis, na maioria dos casos não será necessário a apresentação de um projeto para uma nova edificação ou reforma. Será suficiente dar uma utilização concreta ao edifício.

Como o Estatuto da Cidade não previu um prazo específico para esta situação, cabe ao Município, através do Plano Diretor, definir o prazo para os proprietários dos imóveis urbanos considerados pelo próprio plano como subutilizados, tomarem as providências necessárias para o imóvel voltar a ser utilizado para atender a sua função social.

Exigência da Averbação

A averbação no Registro de Imóveis é um procedimento necessário, pois no caso da alienação do imóvel, posterior à notificação, são transferidas ao

adquirente ou promissário comprador as obrigações previstas na lei municipal específica (plano urbanístico local), não se interrompendo o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização. Essa medida visa impedir que, através da alienação do imóvel, seja iniciada novamente a contagem dos prazos para o cumprimento da obrigação.

Nos termos do artigo 6º, a alienação ou transferência do imóvel não gera a extinção da obrigação. De acordo com este artigo, a transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos.

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

No caso de descumprimento destes prazos o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. A alíquota máxima que poderá ser aplicada é de quinze por cento do valor do lançamento fiscal do imóvel, até que o proprietário cumpra com a obrigação.

A progressividade do imposto predial territorial urbano pode ser fiscal e extrafiscal. A progressividade fiscal se fundamenta no artigo 145, § 1º; artigo 150, inciso II e no artigo 156, § 1º, de modo a promover a distribuição justa da riqueza inerente à propriedade, como instrumento de realização da justiça social, sua aplicação é independente da ocorrência dos pressupostos estabelecidos no art. 182, § 4º.

O imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, como sanção ao proprietário que não destinou sua propriedade a uma função social, tem natureza extrafiscal. Seu objetivo é motivar a utilização devida da propriedade urbana, de modo a garantir, nos termos do Plano Diretor e do plano urbanístico local, o cumprimento da função social da propriedade. A finalidade do poder público municipal na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim a de induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir com a obrigação estabelecida no plano urbanístico local, de parcelar ou edificar, de utilizar a propriedade urbana de forma a atender sua função social.

Para o Poder Público municipal poder aplicar o imposto predial e

territorial urbano progressivo no tempo, é necessário que o proprietário de imóvel urbano não cumpra o prazo da obrigação, de parcelar ou edificar nos termos do plano urbanístico local.

Pelo artigo 7º do Estatuto da Cidade, em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos para o parcelamento ou edificação nos termos da lei municipal específica, o Município deve aplicar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Com relação ao valor da alíquota, o § 1º do artigo 7º estabelece que o valor a ser aplicado a cada ano será fixado na lei municipal específica, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

No caso de a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não ser atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ficando garantida a prerrogativa de desapropriar o imóvel para fins de reforma urbana nos termos do §2º do artigo 7º.

Pelo § 3º deste artigo fica proibida a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva para os proprietários dos imóveis que não estão cumprindo com a obrigação de dar uma destinação social à propriedade urbana.

Desapropriação para fins de Reforma Urbana

A desapropriação prevista no inciso III do parágrafo 4º do artigo 182 é um dos casos de exceção ao artigo 5º, inciso XXIV da Constituição, pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O poder público municipal poderá efetuar essa desapropriação no caso do proprietário deixar de cumprir com a obrigação de conferir uma destinação social à sua propriedade urbana, nos termos e prazos estabelecidos no plano urbanístico local, após o término do prazo máximo de 5(cinco) anos da aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo.

Pela forma como está prevista no texto constitucional, essa desapropriação é um instrumento urbanístico que possibilita o poder público aplicar uma sanção ao proprietário de imóvel urbano, por não respeitar o princípio da função social da propriedade,

nos termos do Plano Diretor e do plano urbanístico local.

A desapropriação se configura como sanção pelo critério definido para fins do pagamento da indenização, que será mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Por ser um instrumento destinado a garantir o cumprimento da função social da propriedade, podemos caracterizar que essa desapropriação é destinada a promover a reforma urbana, isto é, promover transformações na cidade e, portanto, merece um tratamento especial.

De acordo com o artigo 8º do Estatuto da Cidade, a desapropriação para fins de reforma urbana poderá ser procedida pelo Município, quando forem decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização.

O pagamento da indenização será efetuado através de títulos da dívida pública. De acordo com o § 1º do artigo 8º, 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.

Considerando as experiências de utilização indevida dos títulos da dívida pública, como ocorreu no pagamento de precatórios pelo governo Municipal de São Paulo (Gestão Paulo Maluf), o Estatuto da Cidade impõe restrições aos usos dos títulos da dívida pública no § 3º do artigo 8º, em razão dos títulos de dívida pública para o pagamento da indenização da desapropriação sanção, não poderem ser utilizados para pagamento de tributos e tarifas públicas.

Um ponto crucial que o Estatuto da Cidade versa é referente ao valor da indenização, mediante um tratamento diferencial por se tratar de uma desapropriação sanção.

A defesa da necessidade de serem estabelecidos critérios diferenciados para apurar o valor se fundamenta na própria Constituição, que instituiu a desapropriação para fins de reforma urbana como uma das sanções a serem aplicadas nos termos do parágrafo 4º do artigo 182, pelo Poder Público municipal ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que não promover o seu adequado aproveitamento com base no Plano Diretor e no plano urbanístico local.

De acordo com o § 2º do artigo 8º, para definir o valor real da indenização, o Poder Público:

- 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;
- II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatório.

Em função da destinação do imóvel e visando atender o texto constitucional, o Estatuto da Cidade estabelece critérios diferenciados para a aferição do valor da indenização. Pensar na mesma regra para o proprietário de um imóvel urbano, que utiliza sua propriedade para moradia própria e para o proprietário de solo urbano ocioso ou subutilizado, é provocar o desrespeito ao princípio da igualdade, pois os proprietários que respeitam a função social estariam recebendo o mesmo tratamento destinado aos proprietários que utilizam suas propriedades para fins de especulação imobiliária.

Na ocorrência dessa situação, o pagamento da indenização não será nem justa, nem prévia, nem em dinheiro, mas sim mediante títulos de dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas. Se a Constituição já promove a diferenciação sobre a forma do pagamento da indenização aos proprietários dos imóveis urbanos que estiverem contrariando o princípio da função social da propriedade, a lei de desenvolvimento urbano, até pela necessidade de regulamentar esta matéria constitucional, pode perfeitamente definir critérios sobre o valor.

Para Carlos Ari Sundfeld em seu estudo sobre a Desapropriação para fins de Reforma Urbana: "A indenização não precisa ser prévia nem justa, porque a Constituição não o exige no caso, em oposição ao que ocorre nas demais desapropriações urbanas (artigo 182, Parágrafo 3º) e na desapropriação para Reforma Agrária (artigo 184), deste ante o pagamento condizer a entrega dos títulos da Dívida Pública poder nos termos do que vier a prever a lei ser feito após a aquisição da propriedade pelo Município e corresponder a valor inferior ao justo, isto é, inferior ao valor do mercado".⁷

A regulamentação deste instituto pelo Estatuto da Cidade atende esse objetivo ao não considerar, na apuração do valor da indenização, a valoriza-

ção imobiliária decorrente de investimentos públicos, assim como o valor referente ao potencial de construção decorrente da legislação urbanística.

A introdução deste critério evita que o Município continue destinando uma significativa parcela dos seus recursos para o pagamento de indenizações de imóveis urbanos, com base no valor de mercado, sem que estes tenham de fato um uso social que atenda os interesses da comunidade.

Esses recursos passam a ser aplicados na prestação dos serviços para a coletividade, ao invés de beneficiar individualmente aqueles que se apropriaram da riqueza da cidade com a utilização do espaço urbano para fins de especulação imobiliária. Na desapropriação para fins de reforma urbana, sua natureza de desapropriação sanção justifica que o valor da indenização seja inferior ao valor de mercado, como meio de respeitar o princípio da igualdade, promover a justa distribuição de benefícios e ônus da atividade urbanística e recuperar para a coletividade a valorização que se originou pela ação do poder público.

Não se pode tampouco confundir o significado da expressão "valor real da indenização", prescrito no inciso III do parágrafo 4º do artigo 182, como o valor justo. A compreensão do valor real está vinculada ao reconhecimento constitucional da existência de inflação em nosso país, assegurando ao expropriado a atualização da moeda entre a data do pagamento e a do resgate dos títulos.

Essa distinção é observada no artigo 184 que, ao dispor sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, assegura a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos.

Outra norma fundamental para conferir eficácia ao texto constitucional é a prevista no § 4º do artigo 8º, que estabelece a obrigatoriedade do Município, através do Poder Público municipal, proceder ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. Isto significa que a obrigação para a propriedade urbana ter uma função social passa a ser do Poder Público, que deve promover as medidas necessárias para que a destinação social prevista seja concretizada.

O Estatuto, pelo § 5º do artigo 8º, possibilita o estabelecimento de parceria com o os agentes privados, empreendedores imobiliários ao permitir a alienação ou a concessão a terceiros, através de licitação

para o aproveitamento do imóvel.

Outra norma importante, prevista no § 6º do artigo 8º, é a de manter para o adquirente de imóvel as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização com o objetivo do imóvel cumprir com a sua função social, nos termos estabelecidos no Plano Diretor e na lei municipal específica que definiu qual deve ser a destinação concreta o imóvel.

IV. Estatuto da Cidade – Instrumentos de Regularização Fundiária

Reconhecimento Legal da Regularização Fundiária

Pelo artigo 2º inciso XIV, a regularização fundiária é estabelecida como uma das diretrizes da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

“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 sócio-econômica da população e as normas ambientais.”

Como instrumentos que podem ser utilizados para a promoção da regularização fundiária estão previstos no artigo 5º, o Plano Diretor (inciso III, alínea “a”), e pelo inciso V, os seguintes: zonas especiais de interesse social (alínea f), concessão de direito real de uso (alínea g), concessão de uso especial para fins de moradia (alínea h), parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (alínea i), usucapião especial de imóvel urbano (alínea j), direito de superfície (alínea l), direito de preempção (alínea m), operações urbanas consorciadas (alínea p).

Sobre o Plano Diretor, o artigo 42 estabelece como matéria obrigatória a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização. As áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas podem ser delimitadas como áreas urbanas para fins de regularização fundiária.

Com base nesta norma, o Plano Diretor pode delimitar áreas urbanas

destinadas a regularização fundiária, onde poderão ser aplicados os instrumentos destinados a garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

Pelo §1º do artigo 5º, o imóvel é considerado subutilizado no caso do aproveitamento ser inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente; ou quando for utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental.

Regulamentação do Usucapião Urbano

O usucapião urbano como instrumento de regularização fundiária de áreas urbanas privadas, adotado na Constituição Federal pelo artigo 183 – que reconhece o direito ao domínio de quem possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano e rural – é objeto de regulamentação do Estatuto da Cidade.

Pelo artigo 10 fica possibilitado o direito do usucapião urbano ser reconhecido coletivamente, mediante sentença judicial que servirá de título para o registro no Cartório de Imóveis. Na sentença, o juiz atribuirá fração ideal de terreno para cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe (§ 2º do artigo 10).

Através do usucapião coletivo de imóvel urbano poderá ser constituído, através da sentença, o condomínio especial 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 (§ 3º do artigo 10). No caso de condomínio especial poderão ser estabelecidas frações ideais diferenciadas mediante acordo escrito entre os condôminos.

Pelo artigo 12, é reconhecido o direito dos possuidores em estado de comosse, e da associação de moradores da comunidade, regularmente constituída com personalidade jurídica de promover a ação coletiva de usucapião urbano.

Sobre o registro das sentenças do usucapião urbano o artigo 60, altera o artigo 167, inciso I, da lei nº 6.015/73 que dispõe sobre os registros públicos, possibilitando o registro independente do parcelamento e da edificação estar regularizada da seguinte forma:

“28) das sentenças declaratórias de usucapião, independentemente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação”

No mesmo dispositivo constitucional que regulamenta o usucapião urbano, no qual proíbe a sua aplicação para imóveis públicos, o seu parágrafo 1º dispõe que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Tendo em vista que o usucapião urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender a função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos. Quando se fala em função social da propriedade urbana esse princípio é norteador como condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública.

A concessão de uso é garantida para aquele que possuir como sua área pública urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. A garantia do direito das comunidades que possuem coletivamente uma área que vem sendo utilizada para fins de moradia se efetivou com a vigência da Constituição. Essa norma constitucional, de forma idêntica ao usucapião urbano, caracteriza a concessão de uso como direito subjetivo, que deve ser declarado mediante provocação dos interessados pelo Poder Judiciário.

Segundo os constitucionalistas Leda Pereira Mota e Celso Sptizcovsky, “não há dúvida que o título de domínio será concedido em relação àqueles imóveis que foram usucapidos (imóveis cujos proprietários eram particulares) e a concessão de uso, não há outra interpretação possível, será outorgada ao possuidor do imóvel público. É dizer, aquele que ocupar, como sua, área urbana pública de até 250 m², sem oposição e que não seja titular de imóvel urbano ou rural, tem o direito subjetivo de obter do Poder Público a concessão de uso do imóvel”(grifo meu).⁸

A concessão de uso, nos termos previstos no artigo 183, parágrafo.

1º da Constituição, é matéria da lei de desenvolvimento urbano por ter a mesma finalidade do usucapião urbano, no sentido de ser um instrumento de regularização fundiária nas áreas públicas ocupadas pelas comunidades de baixa renda.

Em estudo anterior já defendíamos que os imóveis públicos pertencentes à categoria dos bens públicos dominicais são suscetíveis da concessão de uso nos termos do artigo 183 parágrafo 1º, uma vez que este direito é garantido para aquele que preencher os mesmos requisitos referentes ao usucapião urbano.⁹

Com base neste entendimento a concessão de uso foi regulamentada no Estatuto da Cidade aprovado no Congresso Nacional com a denominação concessão de uso especial para fins de moradia. Este instrumento foi vetado pela Presidência da República, sendo que nas razões do veto o Governo reconhece que é um instrumento importante para assegurar a segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares, e se compromete pelo reconhecimento a importância e validade do instituto a submeter ao Congresso Nacional um texto normativo que reintroduza a concessão no Estatuto da Cidade.

A Proposta Vetada

A concessão de uso especial para fins de moradia, é o instrumento de regularização fundiária de áreas urbanas públicas adotado no artigo 183 da Constituição Federal.

Através destas normas, se reconhece o direito ao uso para fins de moradia de quem possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano e rural.

Na regulamentação deste instrumento são adotadas as mesmas regras estabelecidas para o usucapião urbano coletivo no que diz respeito aos procedimentos da ação e dos efeitos da sentença. No caso da área pública ocupada passível da concessão especial ser uma área de risco, o Poder Público fica obrigado a garantir ao possuidor, o exercício do direito à moradia em outro local com base no artigo 17.

Com relação à forma de obtenção do título de concessão de uso especial para fins de moradia, de acordo com o artigo 18, o título poderá ser obtido pelos possuidores pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. Nos termos do § 2º do artigo 18, o título conferido por via administrativa ou judicial servirá para efeito de Registro no Cartório de Registro de Imóveis.

A possibilidade do registro do título da concessão especial, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação esta prevista no Estatuto da Cidade nos termos do artigo 61 que altera o artigo 167, inciso I, da Lei nº 6015/73 que dispõe sobre os registros públicos da seguinte forma:

"36-A) 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"

Com relação à extinção da concessão de uso especial, no artigo 20, estão previstas duas situações pela qual o imóvel retorna ao domínio público. A extinção deve ocorrer no caso do concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família, ou no caso dos concessionários remembrarem seus imóveis.

A Proposta em Negociação

Através desta proposta que esta sendo negociada com o Governo Federal, fica assegurada a concepção original da concessão especial de uso para fins de moradia como um direito subjetivo. Por constituir um novo direito, o Poder Público poderá outorgar a concessão nos imóveis de uso comum do povo sem a necessidade da desafetação. A faculdade estabelecida na redação proposta significa que as pessoas têm o direito de morar no local que estão ocupando. Somente poderão ter o seu direito de moradia em outro local no caso do Poder Público destinar uma alternativa concreta de moradia.

Artigo – No caso de ocupação em área de risco de vida e de saúde dos ocupantes o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os artigos 15 e 16 em outro local.

Artigo – Sem prejuízo do direito previsto nos termos dos artigos 15 e 16, fica Facultado ao Poder Público assegurar ao possuidor o exercício deste direito em outro local nos seguintes casos:

- área de interesse da defesa nacional
- área de preservação ambiental
- área de proteção de ecossistemas naturais
- área reservada à construção de represas e obras congêneres
- áreas que constituam vias de comunicação
- imóveis de uso comum do povo

V. Considerações Finais

A concepção do marco legal urbano que encontramos no Estatuto da Cidade é inovadora e contempla os marcos referências da reforma urbana, tendo como referências as diretrizes gerais da política urbana, a regulamentação dos instrumentos previstos no capítulo da política urbana da Constituição (Plano Diretor, parcelamento e edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade urbana progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, o usucapião urbano e a concessão de direito real de uso coletiva e a concessão de uso especial pra fins de moradia),¹⁰ o capítulo da gestão democrática da cidade, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos como o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, as sanções que podem ser aplicadas aos Agentes Públicos.

O Estatuto da Cidade passa a ser o novo marco legal urbano, como a lei federal de desenvolvimento urbano sonhada e desejada por diversos atores sociais urbanos nas ultimas décadas.

A efetiva implementação do Estatuto da Cidade como instrumento de reforma urbana pelos nossos Municípios traz esperança deste ser aplicado como um valioso instrumento de política urbana que viabilize a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, contribuindo para mudar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da nossa população urbana, bem como para a transformação de nossas cidades em cidades mais justas, humanas e democráticas.

Notas

¹ Advogado, Professor de Direitos Humanos da Universidade Católica de São Paulo, doutorando e mestre em direito urbanístico, Presidente do Pólis – Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais, membro da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e membro Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil-SP.

² O projeto de lei é de autoria do falecido Senador Pompeu de Souza, tendo sido aprovado inicialmente no ano de 1990 no Senado Federal, e depois de 12 anos tramitando no Congresso Nacional foi aprovado finalmente do dia 18 de junho na votação final realizada no Senado Federal.

³ Hely Lopes Meirelles, *Direito de Construir*, p. 107, nota 53.

⁴ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 388.

⁵ Diogo de Figueiredo Moreira Neto – Competência concorrente limitada (O problema da conceituação de normas gerais), tese apresentada ao XIV, p.43.

⁶ O Artigo 53 altera o artigo 1º da Lei nº7.347/85, que é a lei de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Este artigo inclui na lei da ação civil pública a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos morais e patrimoniais à ordem urbanística. Esta ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

⁷ Carlos Ari Sundfeld, *Desapropriação*.

⁸ Leda Pereira Mota e Celso Sptizcovsky, *Curso de Direito Constitucional*, p. 230.

⁹ Nelson Saule Júnior, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico: Ordenamento Constitucional da Política Urbana Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Ver "Comentários sobre a Concessão de Uso Constitucional" pp. 193-197. Para este autor o direito à concessão de uso constitucional deve ser reconhecido às pessoas e comunidades de baixa renda localizadas nas áreas públicas dominicais que preenchem os seguintes requisitos:

- a) Posse de área urbana com metragem máxima de duzentos e cinquenta metros quadrados;
- b) A posse da área urbana ser no mínimo de 5(cinco) anos;
- c) A posse ser ininterrupta e sem oposição, com ânimo de dono;
- d) A posse da área urbana ser utilizada para sua moradia ou de sua família;
- e) Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁰ Apesar do Veto da Presidência da República, a concessão especial de uso para fins de moradia está prevista no rol dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, e deve ser reintroduzida na lei através de uma medida provisória até o mês de outubro quando a lei entra em vigor.

Bibliografia

ATALIBA, Geraldo, "Normas Gerais de direito financeiro e tributário e Autonomia dos Estados e Municípios", RDP 10/51. São Paulo, outubro de 1969.

_____, "Leis Nacionais e Leis Federais no Regime Constitucional Brasileiro", in Estudos Jurídicos em homenagem a Vicente Rão. *Revista de Direito Público*, 1974, São Paulo.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti (1991), *Conselhos Populares e Usucapião Especial Urbano*. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1991.

JÚNIOR, Nelson Saule. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico: Ordenamento Constitucional da Política Urbana Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

Porto Alegre

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1985 (2ª edição).

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

MOTA, Leda Pereira e SPTIZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999 (4ª edição).

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira (1988), *Competência concorrente limitada: o problema da conceituação de normas gerais*, tese apresentada ao XIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Aracaju, 1988.

SILVA, José Afonso da (1995), *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995 (2ª edição).

SUNDFELD, Carlos Ari. "Desapropriação". Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.

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. 8.

§ 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 infra-estrutura 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. 8 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 subsequentes:

çArt.1º
.....

III - à ordem urbanística;
.....ç (NR)

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

çArt. 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).ç (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:

çArt.167.

I -

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

.....ç (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:

çArt.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;ç (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:

çArt.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.ç (NR)

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

Brasília, 10 de julho de 2001

Diário Oficial - Seção 1 - Atos Poder Legislativo

Edição nº: 133 de 11/07/2001

Extraído de <http://www.in.gov.br/materia.asp?id=599980>

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos

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 parti-

cipação 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.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Diretoria: Nelson Saule Jr. (presidente), Jane Casella, Sílvio Caccia Bava, Veronika Paulics.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Eduardo de Lima Caldas, Hamilton José Barreto de Faria, Janaína Valéria de Mattos, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Kazuo Nakano, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics.

Estagiários: Cláudio Cavalcanti Lorenzetti, Weber Sutti.

Conselho de Administração: Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Martha Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Belda, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduis
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social

- 3 0 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 3 1 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 3 2 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 3 3 Desenvolver-se com Arte
- 3 4 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 3 5 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 3 6 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 3 7 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

cadernos pólis

- 0 1 Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- 0 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas
- 0 3 Laboratório de Desenvolvimento Cultural
- 0 4 Estatuto da Cidade

para adquirir publicações pólis

Procure o Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3085.6877 ou pelo correio eletrônico: cdi@polis.org.br

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros - CEP 05414-010 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3085.6877 / 6089 / 6345 / 6963 - fax: 0xx11 3063.1098
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

Esta publicação foi editada no Instituto Pólis com textos compostos em fonte Rotis Semi Sans em agosto de 2001.