

O Estatuto da Cidade comentado

(Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001)



Ana Maria Furbino Bretas Barros

Celso Santos Carvalho

Daniel Todtmann Montandon

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.

O Estatuto da Cidade é a lei federal brasileira que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O artigo 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social.

Esse mesmo artigo, em seu parágrafo 4º, dispõe ainda sobre importantes instrumentos para concretização da função social da propriedade: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com indenização, assuntos que serão apresentados em tópicos específicos neste trabalho.

Já o artigo 183 da Constituição Federal trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família. Com este dispositivo se garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal.





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 infraestrutura 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 infraestrutura urbana;
 - d. a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura 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.**



O 2º artigo do Estatuto da Cidade define as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização.

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.**



A República Federativa do Brasil é formada por quatro entes federados, que não mantêm relação de subordinação entre si. Os Municípios, ente local, mais próximo do cidadão; os Estados, que congregam vários municípios; o Distrito Federal, sede administrativa do País; e a União, que congrega os estados e o distrito federal.

Cada um destes entes elabora suas próprias leis, executa suas políticas públicas, institui e arrecada tributos, seguindo a distribuição de competências feita pela Constituição Federal. Para alguns temas e políticas, a Constituição obriga a cooperação entre eles.



No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano.

Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

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;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009);
- u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).

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.

No artigo 4º, o Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade.

Estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos.

Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana.

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem:

- variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção;
- a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;



- a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;
- instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Cabe ressaltar, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social.

No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares).

Quando aplicadas a imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.



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.

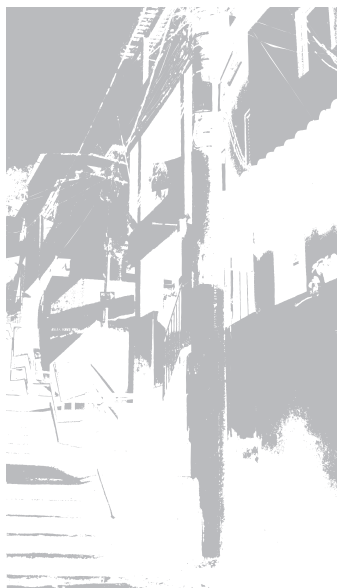
§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

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.



A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, consequentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Cabe aos Municípios editar normas para aplicação desse instrumento em seu território, sem as quais ele não tem eficácia. O Poder Público local deve especificar, em seu Plano Diretor, as áreas onde ele será utilizado e promulgar lei específica disciplinando sua aplicação.

É importante destacar que os instrumentos voltados para obrigar a utilização do imóvel por seu proprietário, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, podem ser combinados com a instituição de ZEIS. Por meio da conjugação desses instrumentos, o Poder Público induz a destinação de terra urbanizada ociosa para habitação de interesse social.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios aplicam-se aos imóveis não edificados, compostos apenas pela terra nua; não utilizados, que são os abandonados e não habitados; e subutilizados, que são os imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei. Uma vez instituído para determinado imóvel, o proprietário fica obrigado a dar-lhe uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo. Se este imóvel for vendido, o novo proprietário passa a ser responsável por esta obrigação.

Seção III. Do IPTU progressivo no tempo

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

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

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

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

Para compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida, seja ela parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Estatuto da Cidade fornece ao Município o IPTU progressivo.

O IPTU é um imposto devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, sendo calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. O Estatuto da Cidade permite que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. É uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente. Neste caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de sanção do que de arrecadação.

Para garantir a eficácia do instrumento, o Estatuto da Cidade vedou a concessão de isenções ou anistias.

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.

A propriedade, como qualquer direito fundamental, pode ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. A Constituição Federal, conferindo ao Estado o poder de retirar um bem de seu proprietário, possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público ou por interesse social, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro.

Como exceções a essa regra geral, a Constituição Federal prevê outras duas modalidades de desapropriação, intrinsecamente relacionadas à função social da propriedade: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação para fins de reforma agrária, ambas com caráter de sanção.

O Estatuto da Cidade regula a desapropriação para fins urbanos. Por meio dessa modalidade, o Poder Público Municipal pune o proprietário que não deu a seu imóvel a função social estabelecida no Plano Diretor. Diferentemente das desapropriações por utilidade e interesse público e interesse social, na desapropriação para fins de reforma urbana o pagamento é realizado por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis num prazo de dez anos.

Outra relevante diferença, ligada também ao caráter de sanção dessa modalidade de desapropriação, é o valor da indenização. Esse valor, em regra, corresponde ao valor de mercado. Na desapropriação para fins urbanos, fala-se em valor real, que corresponde à base de cálculo para o IPTU, descontado o montante decorrente dos investimentos públicos na área do imóvel. Essa forma de cálculo concretiza a diretriz sobre a justa distribuição dos benefícios da urbanização, expressa no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Além disso, para o cálculo do valor real não podem ser computadas as expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios.

A desapropriação para fins de reforma urbana só pode ser realizada se o proprietário, compelido a dar adequada utilização ao imóvel, não o fez após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo. A desapropriação pressupõe, portanto, uma sequência de ações: primeiro, o Poder Público Municipal, nos termos da lei municipal, notifica o proprietário para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel; decorrido o prazo estipulado na notificação e seguindo os procedimentos legais, sem que o proprietário cumpra com a determinação, o Município pode aumentar anualmente a alíquota do IPTU, por um prazo de cinco anos, na forma do art. 7º do Estatuto da Cidade e da lei municipal; somente após a aplicação desses instrumentos, o Município pode valer-se da desapropriação para fins de reforma urbana.

A vinculação da desapropriação sanção, regulada pelo Estatuto da Cidade, à função social da propriedade obriga também o Poder Público a dar destinação adequada ao imóvel após a desapropriação. Se isto não for feito, o Prefeito e os demais agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa, conforme o artigo 52, II do Estatuto da Cidade. Improbidade administrativa significa ato contrário ao dever do agente público de atuar com honestidade e decência. Um ato de improbidade administrativa não é um crime em sua acepção legal, mas quem incorre em improbidade está sujeito a sanções que podem ocasionar a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário¹.

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.

1. A improbidade administrativa é tratada pela Constituição Federal, artigo 37, §4º e pela Lei 8.429/92.

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.

No Brasil, cerca de 40% das famílias urbanas não têm a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram. Esta situação é fruto de uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu direito à moradia e ocuparam, na prática, seu espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados.

Reconhecendo que esta situação de ilegalidade é injusta para os pobres e traz prejuízos para toda a sociedade, a Constituição Federal, em seu Artigo 183, garante ao possuidor de imóvel urbano de até 250 m², que não tem outro imóvel e que ainda não foi beneficiado pelo instrumento, a aquisição da propriedade. Para tanto, o possuidor deve ainda demonstrar que ocupa o imóvel há cinco anos, sem oposição, e que utiliza o imóvel para sua moradia².

Preenchidos os requisitos legais, o possuidor torna-se proprietário, por meio de um processo judicial de usucapião ou de um procedimento extrajudicial específico, instituído pela Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que passa pela definição dos limites de toda a gleba, por meio de um instrumento denominado demarcação urbanística e pelo reconhecimento da posse do indivíduo, após a individualização de seu lote e por meio de outro instrumento, a legitimação de sua posse.

Nos artigos 9 a 14, o Estatuto da Cidade regulamenta a usucapião especial urbana, introduzindo várias normas que buscam superar entraves burocráticos e econômicos que dificultariam o reconhecimento efetivo do direito concedido ao possuidor do imóvel pela Constituição. Garante, por exemplo, a gratuidade de todos os atos realizados na justiça e no cartório de registro de imóveis, incluindo a assistência judiciária aos beneficiados; possibilita que a associação de moradores proponha a ação de usucapião em nome dos moradores, desde que autorizada por eles; e permite a forma coletiva da usucapião urbana.

De fato, nas favelas, muitas vezes é inviável identificar e separar o terreno em lotes, o que impossibilitaria tecnicamente a propositura de ações individuais. A usucapião coletiva exige apenas que seja demarcado o perímetro externo do conjunto da ocupação, possibilitando o reconhecimento do direito de propriedade do conjunto de moradores que vivem nesse núcleo urbano.

Seção VI. Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

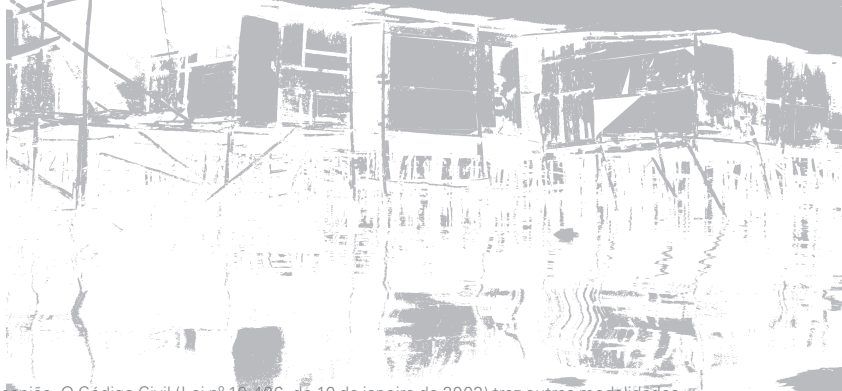
Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)



2. Trata-se de uma modalidade especial de usucapião. O Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) traz outras modalidades de usucapião, que exigem um lapso maior de tempo (15 ou 10 anos) para aquisição da propriedade.



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.

O direito de superfície foi uma inovação no direito brasileiro trazido pelo Estatuto da Cidade. Até a promulgação desta lei³, no Brasil vigorava a regra segundo a qual tudo que se constrói ou planta, ou seja, todas as acessões ao solo, presumem-se pertencentes ao proprietário do solo.

Com o direito de superfície, cria-se uma separação entre a propriedade do terreno e o direito de usar a superfície deste terreno. É um instrumento interessante para regularização fundiária de ocupações de interesse social de imóveis públicos. Por meio do contrato que institui o direito de superfície, o Poder Público mantém a propriedade do terreno público, mas pode conceder ao morador o direito de construir sua residência, vendê-la sob certas condições ou transmiti-la por herança, dando toda a garantia para que ele exerça seu direito de moradia. Mas como mantém a propriedade do terreno, pode também impedir que este imóvel seja adquirido por alguém que lhe dê uma destinação diferente daquela para a qual o direito foi instituído (moradia de população de baixa renda, por exemplo), evitando a expulsão dos moradores por algum segmento social com maior poder econômico.

3. Atualmente, o direito de superfície é tratado também no Código Civil, Lei 10.406/2002, promulgada após o Estatuto da Cidade.



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.

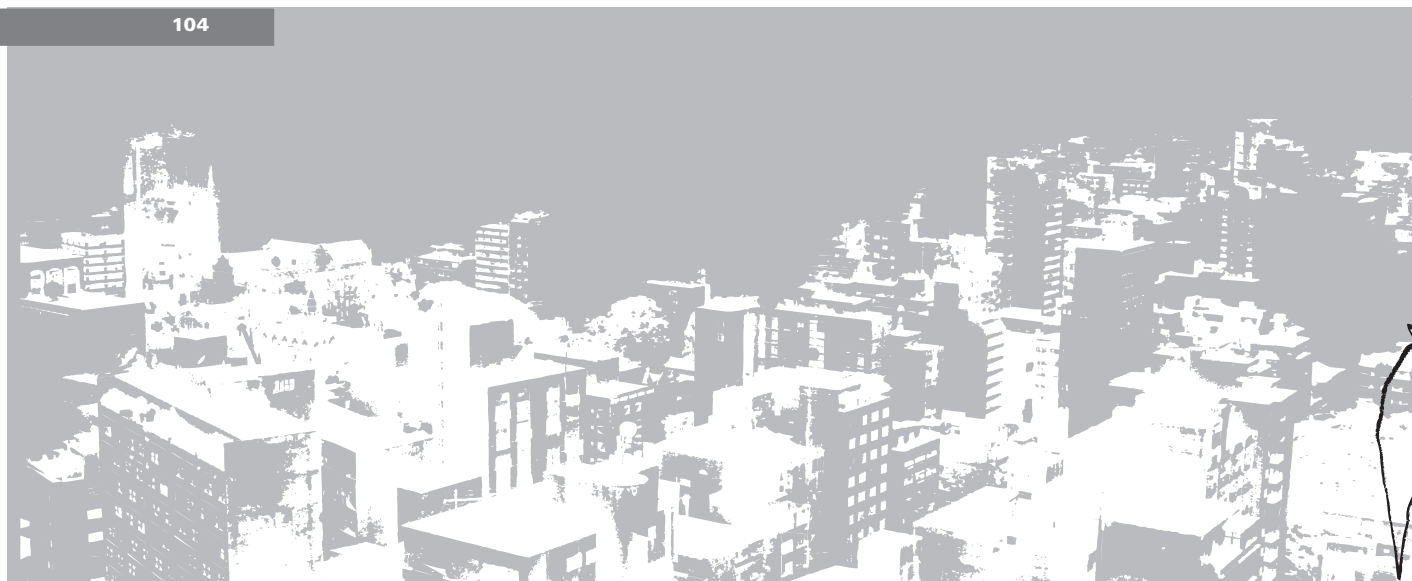
§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

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.



O direito de preempção garante ao Poder Público Municipal a preferência para adquirir imóveis que estejam sendo alienados⁴. Por meio deste instituto, o proprietário que deseja vender seu imóvel deverá primeiramente comunicar ao poder público que, se desejar, poderá comprar o bem nas condições apresentadas pela oferta feita por terceiro.

A utilização desse instrumento permite prover o Município de terra urbana, que deverá ser destinada para os fins determinados no Artigo 26.

Para aplicação do instrumento, é necessário haver Plano Diretor no Município e lei específica que delimite as áreas que serão objeto do direito de preempção e indique a finalidade que será dada a cada uma delas após a aquisição pelo poder público.

A lei municipal que dispuser sobre o direito de preempção em uma área deve também definir o prazo para vigência desse direito. Durante esse prazo, qualquer alienação a título oneroso de imóveis deve ser precedida de notificação ao Município, para dar oportunidade ao poder público de exercer seu direito de preferência.

No exercício de seu direito de preferência, o Município deve observar alguns cuidados: obrigatoriamente, dar a destinação ao imóvel especificada na lei e somente comprar o bem se o preço deste for compatível com o de mercado. Se não observar essas obrigações, o prefeito e os agentes envolvidos no negócio celebrado e na utilização do bem após a compra responderão por improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, III e VIII do Estatuto da Cidade.

4. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados Coordenação de publicações, 2001, p. 137.

Seção IX. Da outorga onerosa do direito de construir

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



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

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

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



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

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



I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

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

III – a contrapartida do beneficiário.



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

A outorga onerosa do direito de construir é um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas. O instrumento ainda permite, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo governo local.

As diretrizes relacionadas à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e à “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (incisos IX e XI do artigo 4º), somadas à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade, sustentam o argumento da legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos.

O mecanismo de funcionamento da outorga onerosa remete ao princípio do Solo Criado, introduzido no Brasil na década de 1970, que nas palavras de José Afonso da Silva pode ser compreendido como “toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação do espaço aéreo, quer do subsolo”⁵. Simplificadamente, aquilo que for construído num terreno acima da área construída proporcional à área deste terreno, é considerado Solo Criado e essa criação de solo requer uma compensação pelo ônus gerado na infraestrutura.

Vê-se, pois, que o conceito de Solo Criado pressupõe que o direito de propriedade engloba o direito de construir, mas este último é limitado pelo coeficiente único ou básico de aproveitamento. Ou seja, o direito do proprietário de edificar está restrito ao coeficiente único ou básico definido no Plano Diretor. Qualquer edificação acima desse coeficiente somente será permitida em áreas predefinidas e mediante uma contrapartida paga ao Poder Público municipal.

Para aplicar a outorga do direito de construir, é necessário que o Município, por meio de seu Plano Diretor, defina o coeficiente básico de aproveitamento para todo o seu território, que não precisa ser necessariamente uniforme em todas as áreas, podendo ser diferenciado por zonas. Além disso, o Plano Diretor deve identificar as áreas onde o direito de construir poderá ser exercido além do coeficiente básico e quais serão os máximos coeficientes de aproveitamento admissíveis.

O estabelecimento do coeficiente máximo de aproveitamento deve considerar a capacidade de suporte da infraestrutura e o aumento da densidade. Para evitar a sobrecarga na infraestrutura, o Poder Público pode estabelecer limites para a área construída adicional e ainda diferenciar este limite por tipo de uso (por exemplo, uso residencial, serviços ou comércio).

A concessão de potencial adicional de construção pelo governo local também possibilita a regulação do mercado de terras. Sabe-se que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Esse instrumento, portanto, pode influenciar no preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico.

5. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 262.

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.

As operações urbanas consorciadas estão relacionadas à promoção de projetos urbanos por meio da parceria entre o Poder Público, proprietários, sociedade civil e o investimento privado, com base nas diretrizes do planejamento urbano municipal. Tais projetos devem pautar-se nas transformações urbanas estruturais, na valorização ambiental e na promoção de melhorias sociais.

A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. Sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.

O Estatuto da Cidade estabelece diversas exigências para a instituição de operações urbanas pelos municípios, buscando garantir que os benefícios dessas operações sejam distribuídos entre a população diretamente afetada, poder público e investidores privados.

Para mediar a participação privada, o Poder Público municipal pode conceder alguns incentivos, dentre outros, modificações dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Um desses incentivos está relacionado à concessão de potencial adicional de construção. O poder público municipal pode conceder certificados de potencial adicional de construção como forma de pagamento das contrapartidas, o que lhe permite antecipar a obtenção de recursos para realização de obras e melhorias urbanas, com base numa projeção de incremento de densidade e em valores do certificado compatíveis com os valores de mercado dos terrenos envolvidos na operação. Os certificados ainda possibilitam a vinculação dos recursos à realização de determinada obra prevista no plano e na lei da operação urbana, garantindo que os recursos sejam alocados para a finalidade à qual foram previstos.

Vale um alerta aos municípios na implementação do instrumento: a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área pode acabar expulsando seus moradores, em especial as famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Deste modo, os planos das operações urbanas devem atentar para o estabelecimento de programas habitacionais para atendimento dessas famílias, garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana, principalmente nos casos de remanejamento decorrente da execução de obras, além de garantir soluções habitacionais com ampla participação da população atingida.



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.

O instrumento de transferência do direito de construir tem como finalidade assegurar o aproveitamento econômico de um bem ao proprietário de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir, ou seja, onde não podem ser feitas construções até o limite do coeficiente básico definido para aquela porção do território. Tais limitações podem ocorrer nos casos em que o Poder Público municipal, em prol do interesse público, limita a construção das edificações para a preservação de áreas ambientais e de especial interesse histórico, cultural, paisagístico ou social.

Para possibilitar a proteção desses locais e ao mesmo tempo garantir o aproveitamento econômico do imóvel, o Município pode instituir a transferência do direito de construir, que é operada geralmente entre particulares. Por meio desse instrumento, o proprietário pode exercer em outro local o direito de construir, seja em outro terreno de sua propriedade, seja transferindo ou alienando para um terceiro. Em ambos os casos, deve ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do local onde será exercido o direito de construir e as demais regras previstas no Plano Diretor, tais como o potencial construtivo passível de transferência e de recepção por áreas ou zonas da cidade e as condições a serem obedecidas para preservação do imóvel, uma vez que o proprietário foi beneficiado pela transferência.

Esse instrumento também pode ser utilizado para implantação de equipamentos públicos, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Nesses casos, a transferência do direito de construir pode apresentar vantagens em relação à desapropriação.



110

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.

Qualquer atividade desenvolvida na cidade gera impactos ao seu redor, que podem ser levados em consideração no planejamento urbano por meio de normas urbanísticas diferenciadas para as diferentes zonas da cidade.

No entanto, algumas atividades interferem na dinâmica urbana de maneira tal que as normas urbanísticas não são suficientes para orientação do desenvolvimento urbano, causando impactos (por exemplo, sobrecarga na infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços públicos) que devem ser objeto de uma avaliação específica. Para possibilitar que o Poder Público avalie as consequências da instalação de empreendimento de grande impacto ou ampliação de construções já existentes, foi instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Esse instrumento dá ao Poder Público subsídios para decidir sobre a concessão da licença para realização do empreendimento. Apresentado o EIV, o município pode conceder a licença para o empreendimento, negá-la ou ainda condicionar a licença à implementação de medidas de atenuação ou compensação do impacto⁶. Neste processo, a sociedade deve ser ouvida e participar da decisão, sendo obrigatório que todos os documentos e estudos estejam disponíveis para consulta de qualquer interessado.

Cabe ao Município elaborar lei específica identificando as atividades e empreendimentos sujeitos à apresentação do EIV para concessão de licenças. Como as realidades dos municípios são muito díspares, somente o poder público local pode identificar o que causa impacto em seu território.



111

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.

6. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados Coordenação de publicações, 2001, p. 200.



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.

O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. É uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.

O Estatuto da Cidade define quais cidades têm a obrigatoriedade⁷ de elaborar o Plano Diretor, que não deve tratar somente da área urbana, mas da totalidade do território municipal, englobando as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município. Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores.

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.

Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações.

O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação prevista no Plano Diretor, sendo definidos os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território. Alguns deles, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir só podem ser aplicados se houver previsão expressa no Plano Diretor.

Vale destacar que o Plano Diretor é a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território e o Município deve tirar partido desse poder de regulação para constituir suas políticas setoriais e programar seus investimentos no tempo. Nesta perspectiva, para combater os déficits habitacionais e melhorar os serviços públicos, o Poder Público municipal deve atentar para a constituição de uma política fundiária no Plano Diretor que disponibilize terrenos para provisão de habitação de interesse social e para a implantação de infraestrutura.



7. O Estatuto da Cidade define os municípios que devem elaborar o Plano Diretor, o que não impede que os demais façam também seu plano diretor, buscando ordenar o desenvolvimento urbano.



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.

Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos.

Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. São alguns desses instrumentos: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais de política urbana.

Essas instâncias consultivas e deliberativas devem garantir que todos os segmentos da sociedade sejam contemplados e que a agenda de investimentos e ações municipais seja a elas submetida.

Capítulo V. Disposições gerais

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



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

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

É possível que em alguns casos o proprietário, obrigado pelo Poder Público municipal a parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade, não disponha de recursos suficientes. Nessa hipótese, a aplicação do instrumento poderia ser inviabilizada se demonstrado pelo proprietário sua impossibilidade de cumprir a determinação do Município. Para dar possibilidade de efetividade aos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória e, conseqüentemente, dar função social a um imóvel urbano subutilizado, foi instituído o consórcio imobiliário.

Por meio desse instrumento, o Município faculta ao proprietário transferir seu imóvel ao Poder Público municipal, para que este realize a urbanização ou edificação. Em contrapartida, após a realização das obras, o antigo proprietário recebe unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel quando transferido para o Município.



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 até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008)

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.

A improbidade consiste em qualquer conduta atentatória ao dever de agir com honestidade. Para os agentes públicos, esse dever é decorrente da própria Constituição Federal, que estabelece como princípio da administração pública a moralidade administrativa. É também na Constituição que estão previstas as possíveis sanções para atos de improbidade: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Regulamentando esse artigo da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 8.249/1992, que define três modalidades de atos de improbidade administrativa — atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da administração pública — e ainda prevê as sanções cabíveis para cada caso.

As condutas ou omissões definidas como atos de improbidade administrativa pelo Estatuto da Cidade devem ser interpretadas, considerando os atos definidos pela Lei de Improbidade Administrativa. Uma vez identificado o tipo de ato de improbidade, definem-se as sanções cabíveis.

Um exemplo pode esclarecer essas explicações. Um prefeito que aplicar os recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir para finalidade diversa daquelas previstas no artigo 31 do Estatuto da Cidade pode praticar ato de improbidade contrário aos princípios da administração pública ou ainda ato lesivo ao erário. No primeiro caso, basta que a conduta tenha sido praticada com dolo e o agente público poderá sofrer as sanções referentes ao ato. No segundo caso, é necessário demonstrar que houve prejuízo concreto ao erário.

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: .(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

**“Art. 1º
.....
III – à ordem urbanística;
.....” (NR)**

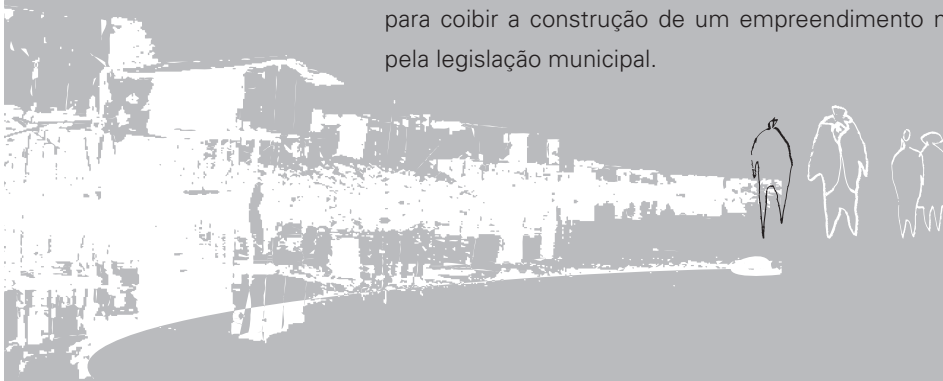
Art. 54. O art. 4º da Lei no 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

Os artigos 53 e 54 do Estatuto da Cidade modificaram a Lei nº 7.347/1985, conhecida como lei da Ação Civil Pública, que trata da tutela processual de interesses coletivos. Com essa alteração, a ação civil pública, destinada a responsabilizar aqueles que causam danos morais e patrimoniais a interesses coletivos, torna-se um importante instrumento para proteção da ordem urbanística e para dar efetividade às normas do próprio Estatuto da Cidade.

Nota-se que o artigo 53 do Estatuto foi revogado pela Medida Provisória nº 2.180/2001, que tem força de lei. Essa revogação, que ocorreu por questões técnicas, não suprimiu a alteração feita pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a medida provisória gerou alteração semelhante, incluindo dispositivo na lei da ação civil pública sobre ordem urbanística.

Por meio da ação civil pública, é possível responsabilizar aqueles que causarem danos à ordem urbanística, obrigando-os a reparar o dano, a interromper uma determinada conduta, ou ainda a pagar uma indenização. Qualquer pessoa que causar dano à ordem urbanística, seja ela pessoa física, jurídica, particular ou o Poder Público, pode ser obrigada a reparar o dano. Diversos atores podem propor a Ação Civil Pública, entre eles, o Ministério Público e as associações civis. Uma associação de moradores de um bairro, por exemplo, criada com objetivo de acompanhar as políticas públicas desenvolvidas pelo Município há mais de um ano, pode propor uma ação para coibir a construção de um empreendimento num local não permitido pela legislação municipal.



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

“Art. 167.

I –

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

38) (VETADO)

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

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

“Art. 167.

II –

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

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

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

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

