



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



**PEDRO BORBA LOPES**

**INSTRUMENTOS PREVISTOS NO PLANO DIRETOR DE  
ITAPETININGA/SP E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE URBANA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**CURITIBA**

**2011**

**PEDRO BORBA LOPES**



**INSTRUMENTOS PREVISTOS NO PLANO DIRETOR DE  
ITAPETININGA/SP E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE URBANA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus Curitiba*.

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

**CURITIBA**

**2011**



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

### **Instrumentos previstos no Plano Diretor de Itapetininga/SP e o cumprimento da função social da propriedade urbana**

Por

**Pedro Borba Lopes**

Esta monografia foi apresentada às 17:40 horas do dia **05 de dezembro de 2011** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Itapetininga/SP. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Prof. Dr. Christian Luiz da Silva  
UTFPR – *Campus* Curitiba  
(orientador)

---

Prof<sup>a</sup> Ms. Andréa de Souza  
UTFPR – *Campus* Curitiba

Decido este meu trabalho aos meus pais, Antonio e  
Laurentina que, com imenso afeto e amor, consagram suas  
vidas a mim, sempre auxiliando, incentivando e orientando  
meus passos, com paciência e compreensão.

A eles eterna gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, Pai de Bondade e de Misericórdia, pois sem Ele, eu nada seria, sem Ele nada seria possível, já que Ele é a fonte, a origem, o princípio, o meio e fim de todas as coisas.

Também agradeço a toda a minha família e em especial aos meus pais e ao meu irmão Antonio, por tudo que eles representam para minha vida.

Ao meu orientador professor Dr. Christian Luiz da Silva, por todo auxílio, toda ajuda e disponibilidade, por ser esse exemplo ímpar de profissional e estudioso que merece ser seguido e recordado.

Meu sincero reconhecimento a todos os professores e técnicos da UTFPR, pela atenção, dedicação e paciência ao compartilhar suas experiências, seus conhecimentos e sua inteligência.

Agradeço também as tutoras presenciais e a tutora à distância, haja vista que elas sempre estavam presentes nos mais diversos momentos, cumprindo com presteza e amizade a função que lhes foi confiada.

Igualmente agradeço a todos os meus amigos, por compartilharem momentos especiais em minha vida, pelo companheirismo, pela amizade e pelo apoio incondicional que me dedicaram neste tempo de convivência comum, tornando a caminhada mais agradável. Agradeço especialmente pela companhia da minha grande amiga Cristiane Aparecida Seabra que, por diversos motivos, fez e sempre fará parte de minha vida e de minha história.

*“Ordem social é limitação de liberdade; desordem, liberdade ilimitada”.*

Marquês de Maricá

*“A base da sociedade é a justiça; o julgamento constitui a ordem da sociedade: ora o julgamento é a aplicação da justiça”.*

*Aristóteles*

*“A liberdade tem limites que a justiça lhe impõe”.*

*Jules Renard*

## RESUMO

LOPES, Pedro Borba. Instrumentos previstos no Plano Diretor de Itapetininga/SP e o cumprimento da função social da propriedade urbana. 2011. 136 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba.

A cidade sempre foi e continuará sendo o lugar de maior importância para a sociedade, seja porque é lá que a maioria das pessoas vive e mantém seus negócios jurídicos, seja porque é lá que as decisões são tomadas e o poder se concentra. Portanto, devido ao seu valor, é na cidade que os conflitos ocorrem e que os problemas surgem. Quanto mais importante ela se torna, maiores e mais graves são as dificuldades a serem enfrentadas e mais difícil e caótica é a sua administração. Por muito tempo a cidade foi deixada de lado, deixada em segundo plano, fato que fez com que os problemas se agravassem ainda mais. Somente com a Constituição Federal de 1988 a cidade assumiu seu papel preponderante e medidas foram sendo tomadas no sentido de reestruturá-la. A principal medida foi a edição do Estatuto da Cidade com seus instrumentos, dentre eles o Plano Diretor, que busca disciplinar as diretrizes gerais da política urbana e, deste modo, fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Plano Diretor Municipal. Função Social da Propriedade Urbana.

## ABSTRACT

LOPES, Pedro Borba. Instrumentos previstos no Plano Diretor de Itapetininga/SP e o cumprimento da função social da propriedade urbana. 2011. 136 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba.

The city has always been and will remain the place of major importance for society, is because that is where most people live and keep your business legal is because that is where decisions are made and power is concentrated. Therefore, due to its value, is the city that conflicts occur and what problems arise. The more important it becomes, the bigger and more serious are the difficulties to be faced and is more difficult and chaotic administration. For a long time the city was left out, left in the background, a fact that caused the problems are further aggravated. Only with the Constitution of 1988 the city assumed its leading role and measures were being taken to restructure it. The main measure was the enactment of the Statute of the City with their instruments, including the Master Plan, which seeks to discipline the general guidelines for urban policy and thus make the urban property performs its social function.

**Keywords:** City Statute. Master Plan. Social Function of Urban Property.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. PERPESCTIVA CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA</b>	
<b>1.1 Considerações iniciais .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Constituição Federal e política urbana .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Os instrumentos trazidos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal e sua aplicação no Plano Diretor .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4 A função social da propriedade urbana .....</b>	<b>29</b>
<b>2. PLANO DIRETOR</b>	
<b>2.1 Considerações iniciais .....</b>	<b>37</b>
<b>2.2 Conceito .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 Atribuições .....</b>	<b>48</b>
<b>2.4 Elaboração e fiscalização .....</b>	<b>52</b>
<b>3. O ESTATUTO DA CIDADE – LEI 10.257/2001 E O PLANO DIRETOR</b>	
<b>3.1 Considerações iniciais .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2 A gestão democrática e a participação popular .....</b>	<b>62</b>
<b>3.3 Principais instrumentos .....</b>	<b>66</b>

3.3.1 O direito de superfície.....	66
3.3.2 O direito de preempção.....	68
3.3.3 A outorga onerosa do direito de construir .....	71
3.3.4 As operações urbanas consorciadas .....	73
3.3.5 A transferência do direito de construir .....	74
3.3.6 Parcelamento ou edificação compulsórios.....	76
3.3.7 IPTU progressivo no tempo .....	78
3.3.8 Desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade urbana.....	81
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXOS –</b>	
<b>LEI 10.207/2001 .....</b>	<b>91</b>
<b>LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 19/2007 .....</b>	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988, chamada de Constituição Cidadã, fortaleceu e muito o poder local, dando status constitucional aos municípios, na medida em que os incluiu na Federação, como entes autônomos e dotados de poder.

Todavia, em contrapartida, este fato exigiu dos Estados e, principalmente, dos municípios, mudanças sérias e profundas na sua organização interna, a fim de se adequarem às novas funções que deverão desempenhar em diante para o cumprimento adequado desse novo papel.

A referida Constituição Federal, inseriu em seu texto um capítulo inteiro acerca da Política Urbana, capítulo este que foi definitivamente regulamentado no ano de 2001, através da edição do Estatuto da Cidade, o qual delegou ao município a importante função e a respectiva competência pela política de desenvolvimento e expansão urbana.

Através desta delegação, busca-se construir nas cidades brasileiras uma nova ética, na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de grupos que monopolizem o poder municipal e os privilégios daí decorrentes, na medida em que dá a possibilidade de todos participarem efetivamente da construção deste instrumento e da sua gestão, o qual deve ocorrer de forma democrática e participativa.

É o que está expresso na Constituição Federal de nossa República. Nela determina-se que a cidade como um todo e cada uma de suas propriedades devem cumprir sua função social, sendo que é o Plano Diretor Municipal o instrumento básico para exercer essa missão, motivo pelo qual nossa legislação o tornou obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes.

O objeto de estudo dessa pesquisa se constitui na análise de alguns dos artigos da Lei nº 10.257 de 10-07-2001, conhecido como Estatuto da Cidade,

especificamente aqueles que dizem respeito diretamente ao Plano Diretor e de sua importância para regulação dos municípios brasileiros.

Buscará também este trabalho verificar como o Plano Diretor é importante para se ter nas cidades brasileiras, uma gestão participativa, democrática, onde todos tenham a possibilidade de participar da construção do local em que habitam.

O objetivo deste trabalho é analisar os instrumentos trazidos no Plano Diretor Municipal de Itapetininga como auxílio para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Busca-se, desta forma, entender a importância do Plano Diretor, através de sua gênese constitucional e legislativa no Estatuto da Cidade, aplicando seus instrumentos para o cumprimento efetivo da função social da propriedade urbana do município de Itapetininga/SP.

Os objetivos específicos do presente trabalho são, em síntese:

- Analisar o Estatuto das Cidades, à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, como importante diploma legislativo regulamentador;
- Estudar de forma profunda as características e as particularidades do Plano Diretor e de como ele deve ser instituído, de forma a propiciar uma gestão pública democrática e participativa nos municípios brasileiros, sempre visando o interesse maior que é a coletividade; e,
- Examinar os instrumentos trazidos no Plano Municipal de Itapetininga/SP e como eles podem auxiliar o cumprimento efetivo da função social da propriedade urbana.

O método de pesquisa adotado para o desenvolvimento do tema consiste na pesquisa de textos de diversas modalidades, oriundos da internet (reportagens, entrevistas e artigos), de livros e de revistas.

Também foram analisados os contextos atuais do plano diretor do município de Itapetininga/SP.

A população estudada no presente trabalho foram os habitantes do município de Itapetininga/SP de forma geral, haja vista que eles são os destinatários do Plano Diretor.

Nesse momento foram analisados brevemente alguns dispositivos da legislação existente sobre o assunto, principalmente a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, bem como o Plano Diretor do Município de Itapetininga.

O trabalho desenvolveu-se através de pesquisa bibliográfica, analisando diversas obras sobre o tema trazido à baila, feita a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Que se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

Deste modo, o trabalho procurou definir conceitos, trazer a legislação aplicável ao tema e como ela é efetivada no município de Itapetininga.

Por fim, foram apresentados exemplos de aplicação bem-sucedida dos instrumentos do Plano Diretor de Itapetininga no município, a fim de ser cumprida a função social da propriedade urbana.

Esta monografia está organizada em três capítulos.

O primeiro capítulo informa acerca da função social da propriedade urbana, sua evolução histórica, definindo conceitos e explicita sua gênese constitucional, bem como os instrumentos trazidos pela Carta Magna de 1988 para o seu devido cumprimento.

Já o capítulo segundo da presente trata do Plano Diretor Municipal, importante instrumento de política pública. Serão informados conceitos, atribuições e como ele deve ser elaborado e fiscalizado por todos os setores da população, haja vista que todos são alcançados por suas deliberações.

E o capítulo terceiro tratará do Estatuto da Cidade e especificamente do Plano Diretor de Itapetininga, descrevendo a gestão democrática e a participação popular nas decisões urbanas, bem como e, principalmente, se dedicará ao estudo e análise dos principais instrumentos existentes nestes diplomas legais e de como eles podem propiciar um maior aproveitamento da propriedade urbana, a fim de que ela cumpra, de fato sua função social.

# 1. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

## 1.1 Considerações iniciais

A partir do século XX as constituições passaram a contemplar em seu conteúdo disposições que objetivavam edificar novos paradigmas jurídicos afetos à sociedade contemporânea.

Daí o surgimento de conteúdos constitucionais alusivos a direitos fundamentais, à função social da propriedade, à dignidade humana, à formação de uma sociedade justa e solidária calcada na igualdade real, à pacífica convivência entre a prática de estratégias que visam à erradicação da pobreza e aos valores da livre iniciativa, estes últimos, tão caros aos pressupostos liberais, dando assim um novo olhar sobre o assunto.

A Constituição de 1988 não foi indiferente a essa perspectiva do Direito e contemplou esses valores como fundamentos e princípios da República, implicando alteração da ordem jurídica vigente, demonstrando efetivo abandono ao modelo liberal em favor de um modelo de Estado Social intervencionista, comprometido com o cidadão.

Para a estudiosa Alda Regina Revoredo Roboredo:

*“A evolução social, a relação estabelecida entre particulares passa a ser pensada sob um outro prisma, uma vez que o Estado Liberal desaparece, cedendo espaço para o Estado Social, e a economia passa a ser vista, pelo sistema jurídico, sob a ótica da solidariedade.*

*Ressalte-se que essa solidariedade social, fruto do reconhecimento do princípio ético-jurídico da dignidade humana, que resta consagrado constitucionalmente e influenciou toda a sistemática do direito civil, não tem o poder de aniquilar a liberdade, princípio também consagrado constitucionalmente.*

*Dessa forma, entende-se que, necessariamente, há de prevalecer o critério de ponderação entre liberdade e solidariedade, para que o objetivo seja alcançado”.*(ROBOREDO, 2008, p. 68-69).

Sob essa ótica, o interesse coletivo passa a ter preponderância sobre o interesse individual, não como a premissa básica há muito já existente no ramo do Direito Administrativo, e sim como garantia de que ao Estado Democrático de Direito, interessa a diminuição das desigualdades decorrentes de uma anterior ordem legal que visava afastar o Estado da relação jurídica, como se a ele não interessasse a redução de conflitos decorrentes, em boa parte, da legislação infraconstitucional individualista, na defesa axiologicamente neutra do patrimônio do indivíduo. (ROBOREDO, 2008, p. 70).

Nota-se, então, que os Estados estruturam os seus sistemas jurídicos constitucionais, orientados a consubstanciar a igualdade material entre os indivíduos, impondo deveres ao Estado, a fim de que esse proporcione os instrumentos necessários para que igualdade seja atingida.

Ensina o autor Flávio Tartuce que:

*“A Constituição brasileira de outubro de 1988 foi influenciada decisivamente pela busca da democracia, pela constitucionalização de temas que, a rigor, não seriam por assim dizer constitucionais, mas que tal tratamento tiveram em razão dos ares de liberdade que sopravam na sociedade brasileira recém-saída de um regime autoritário que perdurou pouco menos de 20 anos”. (TARTUCE, 2007, p. 76-77).*

Inegavelmente, ocorreu uma constitucionalização, pois o Direito Constitucional passou a se preocupar com os mais diversos temas e tal comportamento implica na intervenção do Estado na autonomia privada, seja através dos princípios e normas, expressamente declaradas na Constituição Federal, seja através de valores, que deverão estar refletidos no ordenamento civil. (ROBOREDO, 2008, p. 71)

Assim, cada vez mais é necessário um novo olhar sobre todos os ramos do direito, a fim de que eles não sejam mais entendidos tão somente como ramo do direito privado, totalmente alheios e autônomos as demais normas imperativas do direito público.

Ana Maria de Sant'ana esclarece que:

*“É no título da ordem Econômica (título VII) da Constituição Federal que melhor se definiu a propriedade como Instituto compromissado com a função social. Portanto, se a Ordem Econômica deve voltar-se para os ditames da justiça social a propriedade privada (artigo 17, inciso II) e a função social da propriedade (artigo 170, inciso III,) também a este objetivo se reportam.*

*Essa concepção é de suma importância, pois a essência da propriedade como direito privado vê-se alargada como algo tipo, até então, como exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade.*

*A propriedade, sob esta ótica, assume um compromisso mais amplo, menos individual, podendo para melhor consecução da justiça social, vincular-se à soberania nacional, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e, sobretudo em razão à redução de desigualdades regionais e sociais (artigo 170m inciso I, IV, V, VI e VII da Constituição Federal). A propriedade privada não pode existir dissociada dos demais princípios, pois caso contrário, a própria Ordem Econômica estaria ameaçada”. (SANT'ANA, 2006, p. 63) .*

Assim, o direito de propriedade sofre limitações.

Todavia, essas limitações à propriedade devem levar em conta não apenas o direito individual da propriedade como, também, a função social a qual deverá ser atingida.

Nesse aspecto, tem-se hoje que a Constituição Federal de 1988 acrescentou ao conceito de propriedade, outro elemento, de caráter finalístico, exteriorizado pela expressão “função social da propriedade”.

A propriedade privada já não é mais absoluta. Seu uso, gozo, fruição e disposição não podem opor-se aos interesses gerais. Mesmo diante da nossa Constituição em que se assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, ela está condicionada a uma função social.

Aquela propriedade privada, oponível contra todos e contra o Estado, já não existe, e para realizar o bem comum pode o Estado nela intervir.

Assim, com o intuito de assegurar o cumprimento do princípio da função social da propriedade, cabe ao Estado impor limites e prescrever regras, visando dificultar, ou mesmo obstar, qualquer comportamento anti-social dos administrados e satisfazer com isso, as exigências da comunidade, em busca do bem comum, intervindo na propriedade particular para a consecução desse objetivo constitucional.

Não que com isso tenha suprimido o direito de propriedade em prol da função social da propriedade. Todavia, tanto o princípio do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição Federal), quanto o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, c.c art.170, III, da Constituição Federal) são assegurados e conciliáveis entre si, somente que a estrutura do direito de propriedade está condicionado à função social.

É possível, portanto, concluir que a Constituição Federal de 1988 preocupou-se com os direitos coletivos e inscreveu o princípio da função social para a propriedade em geral, inscreveu também, a propriedade privada e sua função social como um dos princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com o fito de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social e definiu o conteúdo desse princípio em relação as propriedades urbana e rural.

Deve-se ter uma visão global, conjunta, que priorize o todo, ou seja, todo o sistema jurídico deve ser analisado conjuntamente, de forma integradora.

Esta origem constitucional está presente na existência constitucional da função social da propriedade, conforme se depreende da redação de alguns artigos da Carta Magna, "*in verbis*":

*“Art.5º. (...).*

*(...)*

*XXIII - A propriedade atenderá a sua função social;*

*(...)*

*Art. 170, (...).*

*(...)*

*III – função social da propriedade.”*

Assim, a propriedade, fundada no absoluto uso, gozo e disposição dos bens consagrados no Código Napoleônico e em outros sistemas jurídicos formados ao longo do século XIX e início do século XX, por um lado representava o definitivo rompimento com o decadente regime feudal, a representação máxima da liberdade individual.

Todavia, por outro lado, com a crescente industrialização, que se seguiu de forma desordenada pela não interferência do Estado liberal, logo mostrou sua face nefasta, qual seja, a exploração da propriedade de forma irrestrita e incondicional com o desmedido intuito de lucro permitiu a concentração de capital nas mãos de poucos, que, através do poder econômico e do monopólio dos meios produtivos.

Esse mote de desigualdade e exploração acabou por exigir do Estado uma atividade interventiva com vistas a garantir ao indivíduo o mínimo necessário para uma vida digna e harmoniosa.

Assim, conforme lembra Mariana Ribeiro Santiago:

*“O primeiro combate entre o liberalismo tradicional oitocentista e o moderno espírito socializante ocorreu em detrimento da propriedade, a qual, assim como o contrato e anteriormente a ele, deixou de ser absoluta passando a ser limitada pela sua função social”. (SANTIAGO, 2006, p. 104).*

A referida autora ainda informa qual a origem da função social da propriedade:

*“A Constituição de Weimar, de 11.08.191, já refletia esses ideais sociais, como a função social da propriedade, estabelecendo, em seu art. 153, que a propriedade obriga e seu uso deve ser realizado no interesse geral.*

*A expressão função social da propriedade surgiu no ordenamento nacional através do Estatuto da Terra (lei 4.504/64), primeira legislação latino-americana a tratar da reforma agrária, nos seus arts. 2º, caput, e 12, onde já estabelecia que a propriedade deve ter uma função social.*

*Em nível constitucional, o princípio fundamental da função social da propriedade foi estabelecido entre nós pelo art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 (que não trata expressamente da função social do contrato) e constitui, no nosso entender, o alicerce do regime jurídico da propriedade. Á medida que evita o abuso desse direito e reflete uma visão moderna da propriedade como direito limitado em face do bem comum”. (SANTIAGO, 2006, p. 105-106).*

Ademais, é nesse contexto que ressurge a doutrina da função social, propugnando-se nova conceituação ao instituto da propriedade, a fim de que, de mero instrumento de apropriação humana, passasse a ser vislumbrado como um bem de produção a serviço do bem-estar social e da justiça.

Esse mesmo entendimento pode ser encontrado no texto legal previsto no artigo 1228, §§ 1.º e 2º do Código Civil, *“in verbis”*:

*“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

*§ 1.º O direito do propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades e econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em leis especiais, a flora, a fauna, as belezas*

*naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”*

*§ 2.º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.*

Assim, de uma visão liberal-individualista, passou-se para uma concepção social-humanista de propriedade, que deixou de ser um direito exclusivo e ilimitado, sendo necessário o cumprimento de sua função social.

Embora o exercício do direito e propriedade seja limitado pelas disposições dos §§ 2.º e 3.º, as disposições do § 1.º não tratam somente do exercício, mas do próprio direito, que tem sua existência condicionada à função social e econômica, com relevante destaque para a preservação de valores centrais do ordenamento, ligados à dignidade da pessoa e à preservação do valor ecológico, enfim, busca-se dar valor à sociedade e não apenas ao proprietário, haja vista que ele não é um fim em si mesmo.

Por via de consequência, aperceberam-se juristas e legisladores que o alcance dessa nova conceituação não está restrito tão somente ao direito de propriedade, mas também alcança diversos outros institutos jurídicos como as obrigações e os contratos, pois, conforme demonstra a civilista Mariana Ribeiro Santiago:

*“Pode-se concluir, a partir de todos esses fatos elucidados, que a função social da propriedade afeta indubitavelmente o contrato, uma vez que a propriedade é o segmento estático da atividade econômica, e o contrato, segmento dinâmico, é o instrumento que a faz circular. Daí a conexão entre função social da propriedade e função social do contrato”. (SANTIAGO, 2006, p. 109).*

## **1.2 Constituição Federal e política urbana**

Após a promulgação da Constituição Federal, nossa legislação passou a analisar o município como uma entidade federativa, autônoma, lhe dando uma especial atenção.

Ela trouxe os seguintes fundamentos: obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao individual; direito à cidade, traduzido na

garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; e gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana.

Ocorre que durante décadas, o município era visto como um poder local, sem importância e sem prestígio para o cenário político nacional, motivo pelo qual permaneceu esquecido e nada era feito para renová-los e integrá-los a Federação Brasileira.

Conforme bem ensina Ana Maria de Sant'ana:

*“O município, tal como se apresenta atualmente é resultado de longa evolução. De simples burgo ou aldeia onde habitavam as populações antigas, transformou-se na célula-mater do Estado Moderno. A partir da Constituição de 1988, tornou-se ente federativo, com poder de organizar-se segundo uma Lei Orgânica própria, elaborada por seus próprios legisladores, integrantes da Câmara Municipal”.* (SANT'ANA, 2006, p. 11) .

Com este novo modo de olhar da Constituição, o município ganhou uma importância muito grande e, com isso, novas funções a desempenhar. Funções estas desconhecidas na maioria das vezes, motivo pelo qual, ainda pode-se perceber certo desconforto e desconhecimento sobre como atuar nesta nova perspectiva, nesta nova realidade.

O Estatuto das Cidades veio tentar solucionar o caos que havia nos municípios com suas novas atribuições, dando-os meios e instrumentos que possibilitarem o pleno desenvolvimento das novas funções que lhes foram confiadas no texto constitucional.

Na lição da estudiosa de Direito Urbanístico e procuradora do Estado de São Paulo, Ana Maria de Sant'ana:

*“Como se sabe, nos tempos atuais, o Poder Público perdeu o controle sobre o crescimento das cidades, principalmente por causa de uma atuação empírica, desordenada, sem continuidade, maculada pelo desperdício de*

*preciosos recursos. É preciso, portanto, que o Poder público aprenda a utilizar e efetivamente utilize os instrumentos de planejamento, destinados a proporcionar uma aplicação eficiente dos recursos disponíveis, conforme prioridades cuidadosamente definidas, visando a progressiva melhoria da qualidade de vida da comunidade urbana". (SANT'ANA, 2006, p. 17) .*

Um dos instrumentos mais importantes, sem dúvida nenhuma, é o Plano Diretor, haja vista que com ele os municípios podem se planejar e melhor desempenhar suas atribuições e tentar combater a desigualdade social e o uso do solo, a fim de que a propriedade consiga atender a sua função, não apenas econômica, mas também social.

Para Alexandre Sturion de Paula:

*"O plano diretor é o instrumento orientador e normativo dos processos de transformação do Município. Ele realiza uma radiografia do município no seu atual estado e identifica quais são os problemas que o município enfrenta e suas necessidades para um futuro estimado de dez anos, possibilitando que os Prefeitos, Vereadores, comerciantes, industriários, investidores e munícipes de forma geral possam impedir o agravamento dos atuais problemas e planejar o desenvolvimento e o crescimento do município.*

*O Plano Diretor é composto por um conjunto de informações técnicas, mapas, de localização, de diagnósticos, de planejamento e de legislações. Deve ser aprovado por Lei Municipal, ordinária ou complementar, conforme estatui a Lei Orgânica do Município. Dentre as legislações que representam o conjunto do Plano Diretor, podemos citar as que são essenciais: a Lei geral do Plano Diretor; a Lei do Parcelamento do Solo Urbano; a Lei do Uso e da Ocupação do Solo Urbano; a Lei do Perímetro Urbano; a Lei do Sistema Viário, o Código de Postura, e o Código de Obras, podendo ser integrado por demais leis, desde que tratem de matérias pertinentes ao planejamento, organização e desenvolvimento do município". (PAULA, 2007, p. 17).*

### 1.3 Os instrumentos trazidos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal e sua aplicação no Plano Diretor

A Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988 foi de extrema importância para o planejamento e a gestão dos municípios, pois deu um novo olhar para o município e para os seus problemas.

Antes dela, os métodos utilizados eram ineficazes, o que só alavancou o grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos, acelerando a periferização das cidades e alimentaram a roda da especulação imobiliária.

Ou seja, quando se aceleram os índices de urbanização, a escala e a complexidade das cidades, se torna cada vez mais reduzida à capacidade de intervenção pública nos processos de produção do espaço urbano.

Sobre o planejamento urbano, ensina o autor Marcelo Lopes de Souza:

*“O planejamento urbano tem sido alvo de várias críticas e objeções, sobretudo nos últimos trinta anos. Entre os seus críticos podem ser encontrados tanto intelectuais de esquerda quanto políticos conservadores. No começo dos anos 70, a publicação de duas obras seminais marcou o início de uma poderosa influência do pensamento marxista no vasto campo dos estudos urbanos: Em 1972, A questão urbana, de Manuel CASTELLS e um ano depois A justiça social e a cidade, de David HARVEY. (...), pioneiros entre sociólogos e geógrafos urbanos, respectivamente. Castel Marcelols e Harvey, na esteira de vigorosas e pertinentes críticas endereçadas ao pensamento conservador nos estudos urbanos (especialmente à Escola de Chicago, que floresceu nas décadas de 20 e 30), promoveram uma espécie de “desnaturalização” da análise da produção do espaço urbano”. (SOUZA, 2010, p. 25).*

Para este autor, Castel Marcelos e Harvey viam o espaço urbano com fruto social e seus problemas advindos das relações existentes na sociedade capitalista, sejam relações de produção e de poder, tirando assim todas as suas conclusões destas relações.

Prossegue Marcelo Lopes de Souza, analisando o planejamento urbano, nos seguintes termos:

*“Contrapunham-se, assim, tanto ao idealismo da Sociologia Culturalista quanto ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago – os quais reduziam os conflitos sociais a uma competição entre indivíduos, em analogia com as idéias biológico-evolucionista de “luta pela vida” e “sobrevivência do mais forte, subestimando a existência dos condicionamentos impostos pelas contradições de classe e recusando uma interpretação dos conflitos também enquanto lutas de classes”. (SOUZA, 2010, p. 26).*

Os autores marxistas denunciavam o uso do planejamento como um instrumento em prol da manutenção do capitalismo.

Para eles, o planejamento deveria buscar a criação das condições necessárias para uma sobrevivência do sistema por um longo prazo.

Para terminar essa comparação histórica, o professor Marcelo Lopes de Souza, relata toda a evolução do planejamento do Estado liberal, para o Estado do bem-estar social e ainda explica o porquê do esgotamento deste modelo de Estado e o nascimento do neo-liberalismo nos anos 80, com a ascensão ao poder na Inglaterra de Margareth Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Regan, nos seguinte termos:

*“Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynsianas de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos neoliberais; avolumaram-se, então, os clamores por um “Estado mínimo” e por maior confiança no “mercado livre”*  
*A hegemonia ideológica do neoliberalismo e a crise do welfare state representam um enfraquecimento tanto efetivo quanto ideológico do planejamento, até então estritamente ligado a um Estado Intervencionista.*  
*O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (managent),o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora,*

*operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo.*

*Em outras palavras, ele representa a substituição de um planejamento forte, típico da era fordista, por um planejamento fraco, muita gestão e pouco planejamento.*

*É evidente que a administração de curto e médio prazo dos recursos e problemas é tão essencial quanto a visão de longo alcance e a reflexão de longo prazo". (SOUZA, 2010, p. 30-31).*

Referido autor (SOUZA, 2010, p. 34). ainda esclarece de forma bem clara quais os fundamentos de todo e qualquer planejamento:

- pensamento orientado para o futuro.
- escolha entre alternativas.
- consideração de limites, restrições e potencialidade; consideração de prejuízos e benefícios.
- possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis".

Tendo em vista a evolução histórica, a Constituição de 1988 fortaleceu o poder local e delegou ao município a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano "que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes".

Buscou estimular a cooperação entre as cidades em contraposição à competição, na medida em que tanto a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, consagram a função social da cidade e propriedade e estabelecem as novas regras para organizar o espaço urbano.

Ela trouxe os seguintes fundamentos: obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao individual; direito à cidade, traduzido na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização;

e gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana.

Constituição Federal que destacou três instrumentos jurídicos em seu artigo. 182, § 4º, como penalidades para combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos já dotados de infraestrutura, que, como vimos, provocam a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária, conforme texto “in verbis”:

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

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

*§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I - parcelamento ou edificação compulsórios;*

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

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

Logo, sem fins arrecadatórios, as seguintes sanções serão aplicadas sucessivamente:

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A primeira dessas

penalidades faz referência à retenção ociosa de terrenos e obriga o proprietário do imóvel a parcelar, construir ou utilizar imóvel de sua propriedade vago ou subutilizado.

- IPTU progressivo no tempo. Diferente do IPTU anual é aplicado como sanção apenas aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade. Permanecendo o descumprimento, a alíquota poderá ser aumentada a cada ano até o máximo de 15% do valor do imóvel.
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Passados cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a Prefeitura pode desapropriar os imóveis urbanos ociosos pagando com títulos da dívida pública, conforme será melhor analisado posteriormente.

Para Carlos Henrique Dantas da Silva:

*‘Segundo a Constituição de 1988, o plano diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana. Sendo instituído na forma de lei complementar, dispõe sobre a política urbana do município, organizando o funcionamento e o crescimento da cidade.*

*Deve ele estender-se a todo o território do município, independentemente das funções de cada parte da cidade, seja ela, de atividades urbanas, seja rurais. Por isso é recomendável que toda a sociedade participe da criação do plano diretor, em todas as suas etapas, desde as reuniões iniciais para o estabelecimento de metas até as ações finais dos programas e projetos.*

*Há que ser aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo prefeito. Não é incomum que ele seja esboçado ou criado por consultorias ou grupos de técnicos especializados; como, porém, também é instrumento político, tanto de Estado, como de governo, deve compactuar os interesses comuns de toda a sociedade.*

*O plano diretor estabelecerá as diretrizes, as normas, os programas e projetos para o desenvolvimento da cidade. Para isso será necessária a incorporação dele no Plano Plurianual (PPA), na Lei de*

*Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro necessário". (SILVA, 2006, p. 7)*

#### **1.4 A função social da propriedade urbana**

O direito de propriedade é uma das instituições mais ancestrais da civilização. Da mesma forma está entre aqueles que maior alteração vem sofrendo ao longo do tempo.

Embora nas Constituições anteriores já estivessem inserido o princípio da função social da propriedade, ainda que de modo tímido, apenas com a Constituição Federal de 1988 houve uma mudança clara e objetiva do núcleo de exercício do direito de propriedade.

Garantido o direito a propriedade privada pelo artigo 5º inciso XXII, seu exercício está condicionado ao atendimento da função social, de acordo com o inciso XXIII, da Constituição Federal.

A partir do disposto no artigo 182 da Constituição Federal, a propriedade não mais possui um fim nela mesma e o indivíduo passa a ser encarado como um meio para cumprir uma função, enquanto a propriedade é formada para responder a uma necessidade econômica.

Sendo assim, a função social da propriedade implica em transformação destinada a incidir diretamente sobre o fundamento dos direitos dos proprietários e especificamente no conteúdo desse direito.

Uma referência básica a ser buscada no Plano Diretor é a definição do conteúdo da função social da propriedade.

Para Ana Maria Sant'ana:

*“Com efeito, no que concerne à função social da propriedade urbana, esta deve coincidir com a da cidade, ou seja, a utilidade social da propriedade urbana deve estar em harmonia à ordenação e ao desenvolvimento daquela cidade, de acordo com as diretrizes apresentadas no Plano Diretor, determinadas pelas normas urbanísticas.*

*Quanto ao conteúdo da função social das propriedades urbanas, estará definido no Plano Diretor que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal (artigo 182, § 1º da Constituição Federal).*

*Por derradeiro, não se pode esquecer do aspecto econômico da função social da propriedade urbana. Leva-se em consideração a livre iniciativa e o valor ao trabalho na utilização do imóvel urbano. Portanto, se a propriedade urbana atender ao fim social, pelo seu aproveitamento econômico, entender-se-á que as características sociais necessárias ao desenvolvimento urbanísticos foram atendidas”. (SANT’ANA, 2006, p. 70).*

A propriedade é reconhecida constitucionalmente como um direito fundamental de todo indivíduo. No entanto, este direito deve ser permanentemente exercido em consonância com o princípio da função social, ou seja, a propriedade só é assegurada se cumprir sua função social.

Este princípio é tratado em inúmeras oportunidades na Constituição, deixando bem manifesta sua autoridade.

Para Carlos Henrique Dantas da Silva:

*“A Constituição de 1988 estabelece o conceito de função social da propriedade no decorrer de seu texto, como no art. 5º, XXII, XXIII, XXIV e XXVI. Esse conceito possui a preocupação de fazer a propriedade gerar, com a ajuda do mercado, da sociedade e do estado: trabalho, emprego, renda e bem-estar econômico, financeiro e social. Tal conceito aparece na Constituição federal de 1988 como um direito fundamental e como um ordenador da economia e das finanças nacionais, apesar de estar pulverizado em toda a Constituição Federal, o que denota uma característica multifacetada, pois visa atender a objetivos aparentemente distintos, porém os mesmos propósitos e preocupações”. (SILVA, 2008, p. 34).*

A idéia da função social está relacionada com a compatibilização da fruição do direito individual de propriedade – usar, gozar, dispor e reaver de quem injustamente o detenha (art. 1228 do Código Civil) – com os interesses públicos envolvidos.

Nesse sentido é a lição de Ana Maria de Sant’ana:

*“Com efeito, nova conformação foi dada pelo Estado moderno á propriedade, com nítida preocupação de delinear não mais apenas à luz de interesses individuais. Compartilham, pois, os interesses individuais com os sociais.*

*Destarte, surge a idéias de que o direito de propriedade não é matéria exclusiva de Direito Civil. A disciplina jurídica da propriedade privada é hoje regulada tanto por normas de direito privado como por outras de direito público.*

*Nesse sentido, tem se hoje que a Constituição Federal de 1988 acrescentou ao conceito de propriedade, outro elemento, de caráter finalístico, exteriorizado pela expressão “ função social da propriedade”. (SANT’ANA, 2006, p. 25).*

Desse panorama histórico e principiológico do direito urbanístico, eleva-se o objetivo de demonstrar diante da escassez crescente de espaço urbano; dos assentamentos urbanos carentes, decorrentes do processo informal de ocupações coletivas; dos cortiços; dos conjuntos habitacionais abandonados, ocupados; dos loteamentos periféricos sem equipamentos e infra-estrutura urbana; da degradação de áreas verdes urbanas; e da deteriorização da qualidade de vida na cidade, a necessidade de desenvolver-se uma política urbana, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

O descumprimento desta obrigação pode ter como conseqüência até mesmo a extinção da titularidade sobre o bem.

Em uma área urbana, esta conjugação entre os interesses privado e público ocorre quando o proprietário dá uma destinação útil ao bem, observando os padrões de uso e ocupação. Não pode deixar o imóvel ocioso enquanto todo o erário arca financeiramente com as despesas de infra-estrutura locais, as quais agregam

valor ao bem. Além disso, a falta de oferta de imóveis em áreas urbanizadas exige o dispêndio de dinheiro público em obras de extensão da estrutura e dos serviços para outras áreas ainda não urbanizadas.

Não há como negar que, diante do tradicional conceito de propriedade e, ainda, perante a constitucionalização do Direito Privado, existem princípios constitucionais referentes ao Direito de Propriedade que podem conflitar.

Tais diretrizes podem ser encontradas no artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito [...]

à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

Isto porque, a Constituição Federal de 1988, efígie de um Estado Social, não deixou de contemplar a propriedade como um direito individual, mas também, seguindo a sua essência socialista, resguardou a propriedade como instituto privado até o momento em que o mesmo esteja em conformidade com a sua função social, que é alcançar a coletividade.

Para a autora Ana Maria de Sant'ana:

*“A propriedade urbana cumprirá sua função social, quando atender às exigências fundamentais da cidade ordenada no plano diretor (art. 182, § 2º da Constituição Federal). Este será um instrumento da maior importância da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*Nesse aspecto, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento dessas funções sociais (função social da propriedade e função social da cidade) e o plano diretor será o instrumento obrigatório, pelo menos para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme prevê o artigo 182, § 1º da Carta Magna.*

*Por outro lado, sabendo-se que a função social da propriedade é uma caracterização que se faz em cima do direito de propriedade, decorre que a função social da propriedade deve estar inserida no contexto da função social da cidade, que é maior. Disso decorre que não há como se desenvolver uma função social da cidade, se cada proprietário urbano não der a sua propriedade a função social. Mesmo porque, a função social da cidade tem a ver como o compartilhamento entre os cidadãos daquilo que a cada cidade proporciona". (SANT'ANA, 2006, p. 71).*

Todavia, não é apenas a Constituição Federal que trata do princípio da função social da cidade. Referido tema em questão foi também objeto do Tratado Sobre Cidades, Vilas e Povoados Sustentáveis, elaborado na Conferencia da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92; o qual apontou os seguintes princípios:

- a) direito à cidadania (participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos);
- b) gestão democrática da cidade (submeter o planejamento da cidade ao controle e participação da sociedade civil);
- c) função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual de propriedade.

Assim a função social da propriedade e das cidades é acima de tudo fornecer subsídios para uma nova realidade social, convergindo com os princípios norteadores de um Estado democrático de Direito.

Sob a mesma ótica, o pleno direito à cidade inclui o direito à vida com dignidade, à moradia, à alimentação, à saúde, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E, para a efetivação da função social da cidade o direito à cidade deve ser exercido em sua plenitude, ou seja, a cidade cumpre sua função social quando os cidadãos possuem os direitos urbanos.

Esse conceito constitucional somente poderá ser cumprido quando houver sido instalada uma política urbana capaz de eliminar a pobreza e erradicar as desigualdades sociais, tarefa que cabe tanto à capacidade mobilizadora da

sociedade civil, como também às autoridades públicas que se encontram no exercício do poder.

Dentro deste contexto, o desenvolvimento das funções de habitação, condições adequadas ao trabalho recreação e de circulação humana devem ser compreendidas como o direito à cidade, pois com realização dessas funções haverá redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana”.

Esta visão contemporânea do Direito de Propriedade foi recepcionada pelo Código Civil de 2002, quando preconiza em seu artigo 1.228, § 1º que:

*O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

Analisando o dispositivo supracitado, a civilista Maria Helena Diniz explica que:

*“Há limitação ao direito de propriedade com o escopo de coibir abusos e impedir que seja exercido, acarretando prejuízo ao bem-estar social. Com isso se possibilita o desempenho da função econômico-social da propriedade, preconizada constitucionalmente, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo ao desenvolvimento econômico e aos reclamos da justiça social. O direito de propriedade deve, ao ser exercido, conjugar os interesses do proprietário, da sociedade e do Estado, afastando o individualismo e o uso abusivo do domínio. [...] A propriedade está impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público. [...] Deverá haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado da coisa”. (DINIZ, 2005)*

Assim, temos princípios como a autonomia privada e a função social da propriedade, protegidos pela mesma norma.

Por isso, torna-se importante o presente estudo, para que se possa garantir e aplicar, justa e adequadamente, o direito de propriedade conforme a sua realidade fática.

Como se observa, o direito de propriedade encontra uma importante limitação legal, por necessitar de uma condição para que possa existir: o atendimento a sua função social. Isto significa que a propriedade só poderá ser um direito patrimonial quando for atendida a sua função social, ou seja, além da exigência do uso efetivo da propriedade, o proprietário deverá usá-la observando as limitações legais que, conseqüentemente, preservam o interesse público.

A função social da propriedade apresenta-se, assim, como um instrumento para equilibrar a atividade econômica e também para sancionar o proprietário que a utiliza a sem atender ao interesse social. Essa interpretação permite à doutrina e à jurisprudência inovar no sentido de atribuir funções sociais à empresa e ao contrato, já que estes pertencem à ordem econômica e devem contribuir para a plena justiça social.

Sobre o sentido e o alcance da função social da propriedade, bem esclarece Carlos Henrique Dantas da Silva:

*“A Constituição Federal de 1988 não deixa claro quais são os requisitos para a função social da propriedade, apenas faz referencia a que esta se cumpre quando atende às exigências fundamentais descritas em seu plano diretor. As demais leis e regulamentos, inclusive leis orgânicas municipais e Constituições estaduais, também não definem o que seja função social da propriedade, e todas se baseiam nos mesmos artigos da Constituição Federal (arts. 5º, XXIII, 170, III, 173, I, 182, § 2º, 184, 185, parágrafo único, e 186) para estabelecer que a cidade, a terra ou qualquer forma de posse deve possuir uma função social, mesmo que em lugar nenhum esteja escrito o que seja isso”.* (SILVA, 2008, p. 32)

Neste mesmo sentido é a lição da doutora Ana Maria de Sant’ana, ao ensinar que:

*“Daí porque se deu a propriedade urbana uma nova diretriz. Não deixou de ser um direito, porém vinculado a função social que deverá atender (Constituição Federal, artigo 5º, incisos XXII e XXIII).*

*Assim redefinido o direito á propriedade, restava conjugá-la aos demais elementos urbanos, visando alcançar a expansão e o desenvolvimento possível, que com ela convivesse pacificamente. Sustentável e compatível. Essa tarefa, demasiadamente complexa, só poderia ser implementada através de um projeto de planejamento global, com estudo, definição de situações e implantação de diretrizes condicionadoras de toda atividade urbana, acomodando-as de modo a garantir o seu desenvolvimento, de modo integrado e cooperado.*

*Esse projeto foi denominado Plano Diretor, a princípio recomendado como modelo de desenvolvimento integrado municipal, mas não obrigatório. Com o advento da nova ordem constitucional em 1988, tornou-se ele obrigatório, ao menos para os municípios com mais de vinte mil habitantes (artigo 182, § 1º). Contudo, a partir de 2001, após a edição da Lei 10.257, de 10 de junho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, tornou-se verdadeiro imperativo, já que inviável cumprir a nova legislação sem o concurso do Plano Diretor.”. (SANT’ANA, 2006, p. 12).*

## 2. PLANO DIRETOR

### 2.1 Considerações iniciais

Sobre a política urbana, necessário esclarecer que:

*“Analisando o termo política urbana, chegamos a seguinte definição: política é o modo de organização e urbana, oriunda do latim urbanos, significa referente a urbes ou cidades. A partir do estudo etimológico das palavras que compõem a expressão Política Urbana extraímos sua função, isto é, modo de organização das cidades, elaborado através de metas traçadas e executadas pelo Poder Público, visando ordenar o crescimento urbano.*

*Da análise cumpre ressaltar que a política urbana pela primeira vez foi tratada em âmbito constitucional. Isto decorreu do processo de urbanização acelerado pelo qual passou o Brasil. Tendo em vista a adequação da Constituição à realidade, o constituinte originário entendendo a importância do assunto trouxe ao viés constitucional a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento urbano.*

*A política urbana não considera apenas a realidade urbana é uma síntese entre os elementos econômicos e sociais; a organização do espaço; os investimentos públicos e privados; o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas. Ela está vinculada à Política Nacional de Desenvolvimento” (SANT’ANA, 2006, p. 81).*

Referida autora ainda nos dá um breve histórico do planejamento das cidades (SANT’ANA, 2006, p. 83/88), afirmando que tudo iniciou na década de 30. Mas, nesta ocasião começou-se a ver a cidade apenas sob o ângulo físico e territorial, não levando em conta as aéreas sociais, econômicas e institucionais, preocupando-se apenas a previsão do espaço físico, por meio de um desenho preciso e completo.

Como é sabido, o planejamento urbano iniciou-se com o plano de Brasília em 1960, onde iniciou-se uma preocupação mais ampla sobre o planejamento das cidades no Brasil, dando ensejo à realização de debates sobre os planos urbanísticos em reorganizar a sociedade, de forma a eliminar conflitos de natureza social.

Em relação à política urbana nacional de habitação, a primeira experiência que se tem notícia foi feita pelo governo Dutra (1946-1951), com a Fundação Casa Popular. Havia uma preocupação dos conservadores com a forte influência do Partido Comunista nos grandes centros urbanos, após a derrocada do Estado Novo. Eles acreditavam que o proletariado com casa própria tenderia a se comportar como um burguês, favorecendo uma certa estabilidade social.

A política habitacional voltaria a ser contemplada no Plano Trienal elaborado pelo então ministro do Planejamento Celso Furtado, para o governo João Goulart. Em 1963, Jango propôs ao Congresso uma reforma urbana, primeiro passo para a formulação de um programa voltado à população de baixa renda. O golpe de 1964 abortou qualquer chance e mudanças nessa área. As preocupações ideológicas manifestadas nos períodos Dutra e Janio ressurgiram com maior intensidade no regime militar.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado, justamente cinco meses após o golpe de 64, como órgão central de um sistema de financiamento que incluía o setor de saneamento. Junto com o BNH, foi criada a correção monetária para as prestações, com o objetivo de manter o sistema auto-sustentável.

Através do mesmo ato, lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, criou-se o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, responsável por difundir genericamente e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores e o BNH-Banco Nacional de Habitação.

Esse banco, entretanto, não operava diretamente com o público, sua função era realizar operações de crédito e, em setembro de 1966, o BNH tornou-se gestor dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Ressalta-se, pois, que o BNS foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano na história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e de formulação e implementação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e do SFS (Sistema Financeiro de Saneamento).

Em 1971, o banco enfrentava sua primeira crise, por conta de créditos mal concedidos e da alta inadimplência. Surgiam denúncias de favorecimento a empresários, mas ninguém foi punido, apenas alguns diretores acabaram substituídos.

De 1974 a 1980, o banco colocou em prática um modelo que autorizava os agentes financeiros a operar em faixas livres com juros liberados. Na prática isso significou a sangria dos recursos do FGTS para o financiamento de construções para as classes média e alta.

No Governo Figueiredo, o sistema quase explodiu, quando o Decreto-Lei 2.045 determinou a correção dos salários no limite de 80% do INPC, enquanto as prestações tinham correção plena. Nesse período, cresceu a mobilização popular, com campanhas pelo boicote ao pagamento das prestações em todo o país. O esquema adotado pela ditadura de atrelar o trabalhador ao compromisso com a casa própria e, assim, provocar a almejada estabilidade social, falhado em todos os seus aspectos.

A crise econômica e o desemprego aumentaram os saques do FGTS e da Caderneta de Poupança, as duas principais fontes de recursos do sistema. Em 1984, pressionados por um reajuste de 190% nas prestações, mais da metade dos mutuários deixaram de pagar suas parcelas. O estoque de unidades produzidas fez com que também os construtores protestassem contra o arrocho salarial.

No governo de José Sarney, a inflação chegou a níveis inacreditáveis e os salários ganharam um mecanismo de correção automática, o que levou ao aumento imediato das prestações, a situação piorou progressivamente, chegando a índices de reajustes aproximados a 300% ao ano.

Com a falência do sistema de habitação desencadeou o aparecimento de áreas desocupadas, bem como moradias e construções abandonadas, surgindo um novo cenário urbano, caracterizado pelas invasões urbanas, por milhares de sem-teto.

Na década de 80 o país vivia uma conjuntura socioeconômica turbulenta. A economia decretava o fracasso do Plano Cruzado. O valor dos aluguéis explodia, os salários não acompanhava a inflação e o desemprego crescia. O ambiente político, após a extinção do BNH, de retorno à democracia estimulava o surgimento de movimentos populares. As ocupações de fazendas pelos sem-terra denunciavam a situação de miséria no campo. Nas grandes cidades, a proliferação das favelas escancarava a exclusão crescente dos trabalhadores urbanos. Milhares de famílias não tinham onde morar, enquanto o estoque de milhares de moradias prontas não encontravam compradores. A situação continua igual, com a diferença de que hoje não existem grandes conjuntos habitacionais para serem ocupados.

A percepção do quadro de carência e desigualdades sociais, especialmente no tocante à moradia levou os constituintes de 1988 a dedicar um capítulo específico à política urbana (artigos 182 e 183). Esses artigos destinam-se, fundamentalmente, a gravar a propriedade urbana com a obrigação de cumprir sua função social. Para tanto, a Constituição elege o plano diretor municipal como paradigma dessa obrigação.

Assim, o Plano Diretor é de fundamental importância para os municípios, pois se trata do instrumento que deve servir para a demarcação das diretrizes a serem respeitadas pelos municípios nas suas respectivas políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana e rural, posto que, o que se aplica ao ambiente urbano se estende para o ambiente rural, também pertencente à cidade, haja vista que a cidade deve ser vista sempre como um todo.

Nas palavras de Marcelo Lopes de Souza:

*“Ser radical (ir à raiz dos problemas) é necessário, mas não é algo incompatível com uma postura pragmática, e vice-versa. Dito de outra maneira: enxergar e valorizar grandes questões e desafios, que iluminam e justificam projetos de longo prazo, não é incompatível com a valorização de pequenas (ou cotidianas) questões e pequenos (ou quotidianos) desafios, os quais dão sentido agora e atualizam criticamente o navegar de longo curso. Desde que as duas coisas sejam bem articuladas, deve-se frisar”.*  
(SOUZA, 2010, p. 12)

Logo, a função do plano diretor, em apartada síntese, é enxergar a cidade com novos olhos, compreendendo a realidade e buscar alternativas para modificá-la e transformá-la.

Assim, depois de mais de uma década da promulgação da Constituição Federal, os seus artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que por sua vez deu um prazo de cinco anos para os municípios aprovarem seu Plano Diretor, no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e seu desenvolvimento de forma sustentável.

Para Ana Maria de Sant'ana:

*“Observação das transformações ávidas no cenário urbano nas últimas décadas, passando pela análise dos princípios e condicionamentos trazidos pela Constituição Federal de 1988, destacando a função do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, para chegar ao Estatuto da Cidade, que coloca a elaboração do plano diretor como condição da efetiva utilização dos mais modernos instrumentos de atuação urbanística.*

*Fica evidente que a propriedade imobiliária urbana, atualmente, tem uma fisionomia ou um regime jurídico bastante peculiar, fortemente marcado pelo necessário cumprimento de sua função social, tanto pelo que determina a Constituição Federal, quanto pelas estipulações do Estatuto da Cidade e, ainda, em razão do tratamento dado ao direito de propriedade pelo novo Código Civil. Com ou sem plano diretor, a propriedade deve cumprir uma função social, mas é o plano diretor que fornece as referências necessárias para a verificação do efetivo cumprimento dessa função”.*(SANT'ANA, 2006, p. 15).

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade estabelece no seu art. 40 § 3º, que o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, acrescentando a isso no § 4º, inc. I do mesmo artigo, que no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem como na sua implementação, deve haver a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da comunidade, sob pena de o prefeito responder pelo crime de improbidade administrativa caso não observe esta obrigação, conforme o art. 52, inc. VI do Estatuto.

Assim, o processo de revisão do Plano Diretor, foi criado para possibilitar a democratização e horizontalização das relações entre o poder público e a sociedade civil, como um dos mecanismos que permitem a maior influência desta nas decisões sobre o futuro de sua cidade.

Essa é a opção da nossa Carta Magna, presente no artigo 1º, inciso II, que define a cidadania como fundamento da nossa República. A cidadania é, portanto, direito fundamental dentro de nosso ordenamento jurídico que tem, como uma de suas formas de expressão, o direito à participação da população na gestão de sua cidade.

O autor Alexandre Sturion de Paula (2007, p. 17/18), nos dá um modelo de como deve ser realizado o processo de criação e implantação do plano diretor:

a) constituição de uma equipe técnica municipal e, contratação por meio de licitação de uma empresa de consultoria que contenha profissionais de diversas áreas (arquitetos, urbanistas, agrônomos, advogados, engenheiros, geólogos, etc) para a elaboração do Plano Diretor que deverá trabalhar em conjunto com a equipe técnica municipal, que atuará como supervisora e subsidiária nas informações que a consultoria necessitar acerca do município. Também deverá haver a inclusão da sociedade civil organizada e munícipes em todas as discussões e atividades do Plano Diretor;

b) o levantamento de todos os aspectos urbanísticos, de infraestrutura, de áreas de lazer, de bens de uso da coletividade, de equipamentos públicos (postos de saúde, escolas, hospitais, cemitérios, estádios, creches, módulos policiais, etc), informações geopolíticas, do clima, hidrografia, vegetação, geomorfologia, dos aspectos sócio-econômicos, físicos e territoriais, religião, etc, que são obtidos através de reuniões periódicas e extraordinárias com equipes técnicas municipais constituídas para a elaboração do Plano Diretor Municipal, apontando-se, a partir desde levantamento, as necessidades presentes e futuras numa estimativa decenal;

c) o levantamento técnico, se possível com o fornecimento de plantas das informações específicas e necessárias ao novo Plano Diretor, como indicação das luminárias públicas, das linhas de saneamento, de telefonia e gasodutos existentes no território do município, obtidos com os responsáveis por suas instalações e manutenção, possibilitando-se, assim, um planejamento dos investimentos públicos e privados no setor;

d) estabelecimento das divisões de desenvolvimento do município com a ordenação e planejamento do futuro uso e ocupação das zonas de expansão urbana, zonas residenciais, zonas residenciais mistas, zonas comerciais, zonas industriais, zonas especiais de interesse social, zonas especiais de preservação, dentre outras que se façam necessárias diante da realidade do município;

e) definição da função social da propriedade urbana no território municipal, assim como o planejamento do controle ambiental e de desenvolvimento das áreas rurais;

f) coletar informações técnicas que possam ser introduzidas em programas de computação para a informatização das informações em todos os setores do município, com a introdução de recursos fotográficos, tabelas, estáticas, plantas mapas, localização de estradas rurais, dentre outras informações que possibilitem à Prefeitura o rápido acesso às próprias pesquisas sobre a estrutura e infraestrutura no município”.

Referido autor ainda lembra que:

*“É importante ressaltar que, embora o Plano Diretor seja um instrumento técnico e deva ser elaborado por profissionais de diversas áreas em conjunto e em sintonia com a população municipal, deve o resultado final ser elaborado e condensado num Plano Diretor que seja de fácil acesso e interpretação pelos próprios munícipes, investidores, gestores e administradores públicos em geral”. (PAULA, 2007, p. 18).*

O Plano Diretor do Município de Itapetininga vem regulamentado pela Lei Complementar n° 19 de 19/01/2007 e é fundamentado, segundo seu artigo 3°, nos princípios da:

I - função social da cidade;

II - função social da propriedade;

III - gestão democrática e participativa da cidade;

IV - proteção do patrimônio histórico cultural e ambiental-ecológico;

V - garantia de acessibilidade de todos os bens públicos e privados de uso coletivo, aos serviços públicos e privados prestados ou colocados à disposição da população; e

VI – igualdade, oportunidade, solidariedade e dignidade humana.

A função social da cidade de Itapetininga vem estruturada pelo seu artigo 4°, sendo que o artigo 5° do referido diploma legal instituiu a função social da propriedade urbana, conforme segue:

*Art. 4º. A função social da cidade no Município de Itapetininga, através de entidades representativas, dos poderes públicos e da sociedade civil, é assegurar a todos o acesso aos bens e serviços públicos privados, sem qualquer distinção ou restrição e que compreende:*

*I - a promoção da justiça social, da erradicação da pobreza e da exclusão social e redução das desigualdades sociais e da segregação sócio-espacial, e a justa distribuição dos ônus e benefícios do crescimento urbano; e*

*II - o direito à terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo adequado, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, à memória e ao meio ambiente preservado e sustentável.*

*Art. 5º. A propriedade cumpre sua função social quando respeitadas as funções sociais da cidade, e:*

*I – for utilizado para a coletividade, segurança, bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental;*

*II – atender às exigências fundamentais deste Plano Diretor e à legislação correlata; e*

*III – assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.*

Muitos são os objetivos gerais do Plano Municipal de Itapetininga, sendo que dentre eles podemos citar:

- ordenar o uso do solo urbano e rural;
- combater a especulação imobiliária;
- garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, com a elevação da qualidade de vida, particularmente no que se refere à saúde, educação, cultura, condições habitacionais e de infraestrutura e serviços públicos, de forma a promover a inclusão social e eliminar as desigualdades;
- urbanizar adequadamente os vazios urbanos e integrar os territórios da cidade;
- produzir habitação de interesse social – HIS – com qualidade, garantindo o acesso a serviços e equipamentos públicos, além de promover um plano de regularização fundiária nos assentamentos informais urbanos;
- recuperar os investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos;
- induzir a utilização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;
- definir áreas adensáveis e não adensáveis, de acordo com a capacidade de suporte de infra-estrutura instalada e preservação ambiental;
- estabelecer parâmetros de ocupação e parcelamento do solo, bem como critérios para a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e código de posturas;

## 2.2 Conceito

O plano diretor é um engenho primordial para o planejamento e gestão das cidades, na medida em que faz com que o gestor público, ouça e junto com toda a sociedade reflita e planeje de forma consciente os passos que deverão ser seguidos para que alcancemos a cidade que desejamos.

Segundo Carlos Henrique Dantas da Silva:

*“Segundo a Constituição de 1988, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Sendo instituído na forma de lei complementar, dispõe sobre a política urbana do município, organizando o funcionamento e o crescimento da cidade.. Deve ele estender-se a todo o território do município, independentemente das funções de cada parte da cidade, seja ela de atividade urbana, seja rural”.*  
(SILVA, 2006, p. 7).

Há tempos é sentido a necessidade de se construir novos paradigmas de uso e controle do território que possibilitassem interferir de maneira eficaz nos mecanismos de valorização da terra em prol do interesse coletivo e assegurassem a participação dos excluídos nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

O Plano Diretor é um instrumento de urbanização inserido no planejamento municipal que estabelece a política de desenvolvimento e expansão urbana. Ele deve identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, bem como seus problemas e potencialidades. É um conjunto de regras e técnicas básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada parte de cidade.

Trata-se de uma ferramenta democrática, uma vez que nasce de discussão pública que analisa e avalia a cidade, suas características, problemas e peculiaridades.

Conforme leciona Ana Maria de Sant’ana:

*“No plano diretor são definidas as políticas públicas no tocante ao desenvolvimento urbano em um dado município. Uma vez definidas, por lei, tais políticas, elas passam a ser de observância obrigatória pelo Executivo municipal, gerando direitos para a coletividade que, em caso de eventual desrespeito, podem ensejar a intervenção do Ministério Público no sentido de exigir, pelos meios mais adequados, a efetiva aplicação de suas normas”. (SANT’ANA, 2006, p. 16).*

Segundo Hely Lopes Meirelles (2002, p. 447), o plano Diretor é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local, pois estabelece os objetivos a serem atingidos e seus respectivos prazos, bem como as atividades para sua consecução e os responsáveis por sua execução, ainda fixa as diretrizes e os princípios do desenvolvimento urbano municipal

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos.

O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Deve dizer qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo, conforme bem esclarece a doutora Ana Maria de Sant’ana:

*“Com efeito, o objetivo escolhido justifica-se pelo fato de ser o assunto de relevante interesse público e social. E, com o advento da Lei nº 10.257 de 10.07.2001, estabeleceu-se novas diretrizes gerais de política urbana no país. É, nesse passo, o plano diretor quem trará os propósitos, os objetivos e as diretrizes que se procurarão atingir em termos de desenvolvimento e expansão da área urbana.*

*O plano diretor surge, então, como um dos principais instrumentos do processo de planejamento, onde o administrador, diante das premissas apresentadas para a solução dos problemas locais deverá tentar atingir os objetivos prometidos, mediante os meios que se lhe apresentem,*

*estabelecendo quais os mecanismos de controle que deverão ser utilizados para o acompanhamento do cumprimento das medidas e para a verificação do propósito estabelecido”. (SANT’ANA, 2006, p. 24).*

É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município, haja vista que a Constituição Federal determina que o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor.

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

### **2.3 Atribuições**

Muitas são as atribuições do Plano Diretor, sendo que, todas visam mudar a cidade, melhorando-a da melhor forma possível. Para isso, lembra Marcelo Lopes de Souza que: “É possível e necessário mudar a cidade, para não deixar que o amanhã reproduza, às vezes até amplificada, as misérias do presente”. (SOUZA, 2010, p. 15).

Conforme bem lembra Ana Maria de Sant’ana

*“Nosso trabalho destina-se a demonstrar que o plano diretor municipal, antes entendido como um programa de embelezamento da cidade, é atualmente um instrumento básico de política urbana, destinado à previsão e orientação geral do desenvolvimento da área planificada do Município. A finalidade do levantamento dos problemas a eles relativos foi, de fato, buscar, na doutrina e na legislação que os vêm enfrentando de modo mais positivo ou eficiente, soluções jurídicas que permitam às nossas cidades oferecer aos seus habitantes um padrão de vida mais condizente com as aspirações de bem-estar e conforto. Com efeito, o objetivo escolhido justifica-se pelo fato de ser o assunto de relevante interesse público e social. E, com o advento da Lei nº 10.257 de*

*10.07.2001, estabeleceu-se novas diretrizes gerais de política urbana no país. É, nesse passo, o plano diretor quem trará os propósitos, os objetivos e as diretrizes que se procurarão atingir em termos de desenvolvimento e expansão da área urbana.*

*O plano diretor surge, então, como um dos principais instrumentos do processo de planejamento, onde o administrador, diante das premissas apresentadas para a solução dos problemas locais deverá tentar atingir os objetivos prometidos, mediante os meios que se lhe apresentem, estabelecendo quais os mecanismos de controle que deverão ser utilizados para o acompanhamento do cumprimento das medidas e para a verificação do propósito estabelecido". (SANT'ANA, 2006, p. 24).*

O Estatuto da Cidade estabelece no seu art. 40 § 3º, que o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, acrescentando a isso no § 4º, inc. I do mesmo artigo, que no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem como na sua implementação, deve haver a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, sob pena de o prefeito responder pelo crime de improbidade administrativa caso não observe esta obrigação, haja vista determinação do art. 52, inc. VI do Estatuto.

O processo de elaboração do Plano Diretor compreende basicamente três fases distintas.

A primeira, chamada de físico-espacial, consiste no arrolamento topográfico e geográfico, das condições físicas (relevo, hidrografia, situação do bioma local), seguido de uma análise destes recursos naturais em relação ao desenvolvimento urbano.

É nesta fase que se determina a viabilidade de extensão do solo urbano em relação aos fundos de vale, por exemplo, ou aos mananciais.

A fase seguinte, denominada sócio-econômica e política, consiste no levantamento de diagnósticos sociais e econômicos do município. Questões como

parcelamento e regularização fundiária, atração de investimentos, determinação das zonas urbana, de expansão urbana e rural.

Nesta fase se realizam as audiências públicas, momento propício para a população colocar suas reivindicações e apresentar propostas ao texto legal a ser elaborado. Justamente esta participação tem se tornado um problema para os encarregados de elaborarem a lei, habituados a governos autoritários, os cidadãos não acreditam que sua participação possa mudar os rumos da cidade em que habitam.

Uma vez elaborado o Plano Diretor, vamos para a terceira e última fase, que é a de regulamentação. Ao promover sua regulamentação é mister observar que todas as leis dele derivadas guardem correspondência com suas diretrizes, princípios determinações.

Nele estão condensadas as metas estratégicas a serem adotadas na promoção do desenvolvimento urbano e que serão detalhadas em legislação específica, tais como, Lei de Uso do Solo, Lei de Edificações, Lei do Parcelamento do solo, etc.

Elaborado por técnicos, sejam da municipalidade, ou de empresas especializadas a partir de diagnósticos sobre os problemas da cidade, deve refletir as características do município, conter as soluções apontadas pelo poder público e traçar as metas de desenvolvimento urbano para o período.

Daí a necessidade imperiosa que surge de repensá-lo em intervalos regulares, motivo pelo qual a legislação determina sua periódica atualização, para o atendimento das novas realidades.

Conforme ensina Marcelo Lopes de Souza:

*“O que se nega, frontalmente, é que esses técnicos/pesquisadores, e não cidadãos, devam se arrogar o privilégio de definirem o conteúdo dos fins, das metas. O intelectual ou pesquisador que se ocupa da reflexão sobre*

*instrumentos e problemas de planejamento e gestão urbanos, se não deve ser visto como um “médico”, que trata o outro como um simples paciente, tampouco deve ser confundido com uma espécie de “secretária” que meramente datilografa aquilo que lhe é ditado, sem possibilidade de exercer maior criatividade e uma postura crítica. Sua função seria, mais adequadamente, a de um consultor popular, capaz de aconselhar, sobre a base de seu treinamento profissional para coletar, manusear e integrar dados volumosos e de natureza variada e para refletir combinando diversas escalas espaciais e temporais, uma coletividade formada, tanto quanto possível (ao menos essa é a meta), por cidadãos livres. Cidadãos livres que, para serem de fato livres, não podem alienar seu direito de serem os agentes responsáveis pela deliberação e aprovação dos conteúdos essenciais do planejamento e da gestão de seus espaços e de suas vidas”. (SOUZA, 2010, p. 14).*

O mesmo autor ainda explica de forma bem clara o porque da necessidade da participação da população na elaboração, implantação e execução dos planos diretores, bem como qual o papel dos técnicos:

*“O papel do intelectual e do cientista social é de esclarecer quanto a determinados assuntos referentes à escolha e ao uso otimizado dos meios da mudança social: quanto aos fins, estes dizem respeito a valores e expectativas que, sob um ângulo radicalmente democrático, não podem ser definidos por uma instancia técnica ou política separada do restante da sociedade. Os fins tem que ser estabelecidos pelos próprios envolvidos, cabendo aos intelectuais, no máximo, o papel de contribuir para uma discussão crítica. Um planejamento crítico, portanto, como pesquisa científica que é, deve, por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando ultrapassá-lo ao interrogar o não interrogado e duvidar de certezas não questionadas; ao mesmo tempo, um planejamento crítico não-arrogante, não pode simplesmente ignorar os “saberes locais” e os “mundos da vida” dos homens e mulheres concretos, como se as aspirações e necessidades destes deversem ser definidas por outros que não eles mesmos”. (SOUZA, 2010, p. 15).*

Embora o Plano diretor tenha por finalidade traçar as metas e objetivos a serem atingidos neste intervalo de tempo e constitua uma espécie de radiografia do espaço urbano, nem sempre é possível efetivá-lo.

Muitas razões contribuem para isto:

- a) a política partidária;
- b) solução de problemas imediatos;
- c) caráter teórico dos planos.

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor é obrigatório para os municípios que:

- tenha mais de 20 mil habitantes;
- fazem parte de regiões metropolitanas;
- são turísticos ou
- têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que mudam muito a região, como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas.

Além disso, se a cidade já tem Plano Diretor, mas ele tem mais de 10 anos, o Estatuto também determina que ele deve ser revisto ou feito um novo plano.

Mesmo que a cidade não se encaixe em nenhum dos casos citados acima, ela pode e deve ter um Plano Diretor. É bom que tenha, pois todos devemos planejar nosso futuro e decidir como queremos que nossas cidades cresçam. E também porque só com o Plano Diretor cada cidade pode aplicar as regras do Estatuto da Cidade.

## **2.4 Elaboração e fiscalização**

O formato de aprovação da lei do plano insere-se no âmbito da autonomia legislativa de cada Município. Portanto, é na Lei Orgânica Municipal que se define o procedimento legislativo concernente.

A Lei Orgânica não pode se omitir quanto a essa previsão, pois a Constituição Federal prescreve, entre as diferentes competências municipais, a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e de

executar as políticas de desenvolvimento urbano com o desígnio de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

O caráter dirigente do plano, ou seja, de lei-base das políticas urbanas, com o qual devem ser compatíveis e compartilharem diretrizes e objetivos as demais normativas de regulação urbana, permite afirmar que seria aconselhável a adoção de um procedimento mais rígido de aprovação, como meio de exigir maior envolvimento do Poder Legislativo local.

O autor Carlos Henrique Dantas da Silva, explica e relata as diversas formas de elaboração dos planos diretores:

*“Atualmente as metodologias para a elaboração dos planos diretores são um misto de participação popular com o trabalho de grupos técnicos especializados. O segundo grupo elabora uma metodologia capaz de absorver a participação do primeiro, principalmente no que diz respeito às demandas setoriais de desenvolvimento local e às relações das partes com o todo da cidade. Não existe, contudo, uma ordem lógica a ser seguida. Cada especialista e representante da população traz para as mesas de reunião as suas expertises, experiências, anseios e necessidades. Quanto aos técnicos e especialista, carregam consigo o que há de novo e aprimorado em relação aos seus campos de conhecimento, ou seja, reformulações das noções de direito, novas formulas para o cálculo das taxas e impostos, melhores técnicas para as delimitações do solo, dentre outros. De parte da população vêm as pressões políticas, as necessidades e demandas locais, a concorrência aos recursos oferecidos pela cidade, etc. Ao fim desse democrático e participativo processo teremos um belo patchwork (colcha de retalhos formada geralmente de pequenos pedaços de sobras de tecidos, que, quando costuradas em certa ordem, formam figuras ou mandalas)”. (SILVA, 2008, p. 1).*

Outra questão que se coloca é como definir os limites das normas do Plano Diretor, ou seja, o que obrigatoriamente ele deve prever, o que se mostra adequado estar no plano e o que deve estar presente nas demais leis municipais que regulam a ocupação do espaço. Para tal empreitada, cumpre destacar as

características essenciais de qualquer Plano Diretor, derivadas do que estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade:

- a) instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;
- b) deve conter um conteúdo obrigatório estabelecido pelo Estatuto da Cidade;
- c) gestão de sua execução e posteriores alterações deverão se submeter sempre a processos democráticos.

O atributo de instrumento básico das políticas de expansão e desenvolvimento urbano, conferida pela Constituição Federal, coloca o Plano Diretor como precursor e dirigente das políticas urbanas, contudo não exclusivo.

Logo, os princípios e diretrizes que devem estar na base da política urbana geral do Município e de suas políticas setoriais, necessariamente devem estar no Plano Diretor. Se o Município, por exemplo, apresenta problemas de saneamento e poluição do ar, providências para solucionar estas questões devem estar na lei; se o Município qualifica-se por seu potencial turístico, diretrizes no sentido de favorecer e estimular práticas relacionadas ao turismo, devem compor o Plano Diretor; se o Município tem áreas marcadas pela ocupação irregular do solo, políticas de redução da informalidade também devem ter suas fontes no Plano Diretor.

Carlos Henrique Dantas da Silva ainda assevera algumas particularidades que devem ser observadas com cuidado para a elaboração dos planos diretores de nossas cidades:

*“Da forma como são realizados atualmente, os planos diretores separam as cidades em regiões (zonas, áreas de planejamento, setores, etc.) e as conceituam de acordo com algum critério. Na intenção de entender melhor os problemas de cada região, esse tipo de metodologia acaba por dissecar perfeitamente o local, compreendendo, analisando e estudando os problemas e necessidades de cada parte. Ignora, porém, a dinâmica da cidade e da população em seu conjunto, afetando assim, não só a dinâmica interna da cidade como também as relações desta com as cidades vizinhas.*”

*O paradigma que pretende estabelecer aqui é pensar a cidade como um espaço integrado e simbiótico, isto é, que as partes da cidade, apesar das diferenças que existem dentro dela, são interligadas e interdependentes entre si". (SILVA, 2008, p. 5).*

Referido autor defende a cidade como um território integrado e interligado. Um exemplo de fácil compreensão diz respeito ao desenvolvimento humano de bairros dentro da cidade. Como é de esperar, existem bairros mais abastados e prósperos que outros, regiões essas que possuem as melhores condições de vida, os melhores valores de renda real e os melhores índices de IDH (índice de desenvolvimento humano. Se observarmos especificamente as localidades consideradas favelas, perceberemos que aos bairros mais abastados possuem os mais altos índices em quanto mais nos afastamos das zonas centrais e nos deslocamos para os subúrbios e periferias, m mais baixos eles são. Esse fenômeno ocorre porque a localidade chamada favela tem uma relação simbiótica com o "asfalto". Caso a cidade fosse pensada em conjunto, imaginando adequar melhor suas estruturas e condições de acesso, talvez essas relações de simbiose e de dependência fossem menores, ou pelo menos mais bem aproveitadas.

Outra situação corriqueira em qualquer cidade é a criação de bairros próximos às vias rápidas, como grandes avenidas ou linhas de trem urbano, dano oportunidade a um número maior de pessoas de usufruir os serviços que a cidade oferece de forma rápida e barata. Isso ocorre porque o acesso das pessoas foi facilitado. De nada adiantará reformar integralmente uma região pobre, infraestruturando-a com água, luz, telefone, asfalto, habitação decente, escolas, postos médicos etc., se ela estiver ilhada, ou seja, se o seu acesso às outras regiões for caro ou lento. Ainda que a região fosse guarnecida de todos os equipamentos urbanos, seus habitantes continuariam em estado de pobreza permanente.

Ocorreria, no caso, um fenômeno muito peculiar nas cidades: as casas seriam vendidas por preços baixos a pessoas com melhor poder aquisitivo, melhores níveis de educação etc. e, por isso, mais influencia política, obrigando o Poder Público à ligar a região a outras partes da cidade com equipamentos rápidos e baratos. Os antigos moradores se transfeririam para regiões mais baratas da cidade,

nas quais os equipamentos urbanos fossem mais escassos, fazendo assim, junto com outros fatores, um ciclo de pobreza permanente”.

As condições de uso e ocupação do solo urbano variam, pois a cidade é o resultado de uma série de forças sociais, culturais, econômicas, políticas e ambientais diversas, haja vista que o espaço é produto da organização social e também agente ativo e reprodutivo da sua conformação.

Além das diretrizes gerais das políticas urbanas municipais, o art. 42, II do EC preceitua que o Plano Diretor necessariamente delimitará as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; regulará o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo, as operações urbanísticas consorciadas e a transferência do direito de construir e; regulará um sistema de acompanhamento e controle da execução das diretrizes e instrumentos do plano. Portanto, o Município que não possui Plano Diretor ou que não prevê os citados instrumentos na lei do plano, não poderá empregá-los para a gestão do seu espaço.

O terceiro aspecto que deve estar no plano é a forma adotada pelo Município para acompanhamento e controle da sua execução (art. 42, III). Ingressa-se aqui na esfera da denominada democracia participativa, ou seja, da gestão compartilhada do território desenvolvida pelos agentes públicos em conjunto com a sociedade civil. Não só a sociedade acompanha a execução do plano, como também qualquer alteração no texto da lei pressupõe prévia discussão com os munícipes.

O Ministério das Cidades, órgão gestor federal responsável pelas definições de diretrizes de elaboração de Planos Diretores, recomenda ainda que tais planos sejam elaborados de forma transparente, construindo estratégias eficazes de comunicação pública, de amplo alcance.

Dispõe o artigo 41, I e II do Estatuto da Cidade:

*Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:  
I – com mais de vinte mil habitantes;*

*II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;*

Sendo assim, para as cidades que se enquadrarem no disposto acima, o prazo inicial para elaboração e aprovação do Plano Diretor era de cinco anos, a partir de 10 de outubro de 2001, vencendo o prazo então no dia 10 de outubro de 2006. No entanto o texto da lei foi alterado, e dispõe agora:

*Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e 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)*

Portanto, de acordo com o artigo 52, “o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, quando: VI – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no artigo 50 desta Lei – aprová-lo até 30 de junho de 2008”

O consultou Carlos Henrique Dantas da Silva ainda lembra que:

*“Como o plano diretor é uma ferramenta técnica e política, sobretudo quando absorve a participação popular na sua formulação, gera ele expectativas de todos os agentes envolvidos na sua criação e posterior execução.*

*O plano diretor, além de ser ferramenta técnica, por tratar de normas que irão regularizar o espaço urbano, é ferramenta política, pois irá dimensionar os fluxos internos de bens e serviços, de oportunidades e dos investimentos dentro do território”. (SILVA, 2008, p. 5).*

O Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade precisa cumprir uma função social, ou seja, a terra deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário.

A função social deve ser definida no Plano Diretor. Isto quer dizer que o Plano deve definir qual é a melhor forma de usar cada pedaço do município, de forma a garantir os espaços de uso coletivo para todos, ou seja, os locais de

circulação, os equipamentos públicos (como, por exemplo, escolas, creches, hospitais) e as áreas de proteção ambiental.

Acerca da função social da propriedade, Carlos Henrique Dantas da Silva esclarece que:

*“A idéia de que a propriedade deve estar ligada diretamente ao bem-estar social, apesar de não haver um ordenamento jurídico que o regulamente de forma diferenciada e em diferentes circunstancias, está relacionada à proteção do desenvolvimento pleno e continuo dos seres humanos e de suas atividades, dentre elas o mercado e as formas de produção. A propriedade em si não é uma função social, mas resultado das formas de socialização entre os homens, motivo pelo qual deve exercer uma função social, retroalimentando as vantagens advindas das sociedades. A propriedade, com o conceito de função social de propriedade, deixa de assumir uma forma absoluta, intransferível e perpétua, e passe a relacionar-se com a estabilização dos mercados e das sociedade para evitar certos abusos ou a falta de legitimidade, fazendo, deste modo, com que o Estado tenha o direito de intervir nos direitos e deveres referentes à posse dos seus cidadãos”. (SILVA, 2008, p. 54-55).*

O Estatuto da Cidade diz que quando a propriedade não está cumprindo sua função social o Plano Diretor deve pressionar para que cumpra, através de instrumentos urbanísticos.

Para que cumpram sua função social, o Plano Diretor deve:

**a.** definir quando um imóvel é considerado subutilizado, não edificado e não utilizado, de acordo com sua função social.

**b.** O Plano tem que dizer qual é a função social de cada área, delimitar isso no mapa da cidade e aplicar os instrumentos para induzir o proprietário a cumprir sua função. Esses instrumentos são: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. E podem existir outros, desde que atendam aos objetivos do Plano e sejam decididos por todos quais devem existir no

seu município. Eles também podem ser: Direito de Preempção, Outorga Onerosa de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Transferência do Direito de Construir.

A respeito da sua fiscalização, Alexandre Sturion de Paula ensina que:

*“A fiscalização e a própria execução do Plano Diretor será exercida pelo Poder Público Municipal em conjunto com o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, composto por membros da sociedade, associações representativas e da própria Prefeitura.*

*Este conselho possui competências previstas no Plano Diretor e nas demais Leis derivadas do Plano Diretor para promover o desenvolvimento ordenado do Município, bem como opinar favorável ou desfavoravelmente sobre as modificações que se pretenda realizar nas infraestruturas municipais”.*(PAULA, 2007, p.20).

O consultor Carlos Henrique Dantas ainda ensina o que se pode entender pela função social da cidade:

*“A cidade deve ser um bom lugar para viver, esta e as futuras gerações.*

*É esse o paradigma proposto pelo conceito de função social da cidade.*

*A cidade é fruto da organização e da sociabilidade humana, possuindo atualmente estruturas e formas políticas legítimas para a sua organização e o desenvolvimento de seus habitantes. Por ser uma construção artificial, deve a cidade possuir uma relação dinâmica com aqueles que nela habitam. (...) As cidades devem estar em constantes modificações para atender às novas ou crescentes necessidades humanas. Em outras palavras, as pessoas devem construir e reformar os espaços das cidades, para que estas, em retribuição, promovam o aprimoramento das relações e da sociabilidade humana.*

*O espaço da cidade não é em si uma função, mas é o locus onde as pessoas devem respeitar e legitimar os direitos e deveres mútuos. Isso significa que a cidade possui uma função própria de sua natureza, que é ser o lugar criado artificialmente para proporcionar aos seus habitantes atuais e futuros, uma boa qualidade de vida”.* (SILVA, 2008, p. 74).

### **3. O ESTATUTO DA CIDADE – LEI 10.257/2001 E O PLANO DIRETOR**

#### **3.1 Considerações iniciais**

O Estatuto da Cidade veio regulamentar o texto constitucional, trazendo 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, definindo as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 habitantes, turísticas ou em região metropolitana, bem como para os demais municípios que assim o desejarem, de forma facultativa.

Logo, clara a sua importância fundamental para o planejamento e a gestão das cidades, na medida em que regula e traz os instrumentos necessários para a organização e desenvolvimento sustentável das cidades.

Para ser implantado com êxito, necessário que haja expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do município e do território sob sua área de influência; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; ampliação do acesso a terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; simplificação da legislação urbanística municipal; e tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Será o plano diretor que definirá a função social da propriedade urbana e de que forma ela será ou não respeitada. Conforme ensinamento de Carlos Henrique Dantas da Silva:

*“O conceito de função social da propriedade urbana é subsidiário do conceito de função social da propriedade, mas este se diferencia do conceito original por estar relacionado a outros fatores que não sejam a produção e o desenvolvimento. Cabe recapitular que a qualidade de vida na cidade possui fatores diversos daqueles encontrados no meio rural, tais como acesso, deslocamento, qualidade do ar e da água, organização social em ajuntamentos humanos de grandes proporções em espaços relativamente reduzidos etc.*

*A propriedade urbana deve tomar em consideração ao mesmo tempo os valores de estabilização dos mercados e da economia, da qualidade de vida e dos valores próprios da natureza da cidade, que são diferentes em cada sociedade.*

*A função social da propriedade urbana, como um novo ordenamento jurídico, visa a atender não só às mudanças nas relações sociais de produção e distribuição das riquezas e bens, mas também às novas características dos valores sociais citadinos. Tais valores não podem ser agrupados em conjuntos identificáveis e discerníveis em razão da grande variedade de ajuntamentos humanos e suas realizações. Para resumir, podemos dizer que a função social da propriedade urbana tem por objetivo considerar ao mesmo tempo os paradigmas propostos pela função social da propriedade e os valores singulares da sociabilidade e do estilo de vida citadino”. (SILVA, 2008, p. 75).*

Muitos são os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, sendo que o principal deles é o Plano Diretor, que se trata do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade.

Muito interessante a frase: “o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramentas colocada à disposição dos municípios e o Plano Diretor é a chave para abri-la”.

O plano diretor traz uma série de instrumentos, sejam de ordem tributária ou financeira, seja constitucionais, seja de ampliação de áreas públicas para serviços e equipamentos, seja para estimular a preservação do patrimônio histórico, ambiental e social, seja de gestão e recuperação da valorização imobiliária, seja

para a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda ou então para a gestão democrática e participativa.

Assim, como se pode perceber, muitos são os instrumentos colocados a disposição dos gestores públicos, visando dar uma melhor cidade para todos os seus habitantes.

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

Conforme lembra Carlos Henrique Dantas da Silva (2008, p. 76), o texto do Estatuto da Cidade entende como cidades sustentáveis aquelas que atendem às seguintes características, para as presentes e futuras gerações:

- a) direito à terra urbana;
- b) à moradia;
- c) ao saneamento ambiental;
- d) à infra-estrutura urbana;
- e) ao transporte e aos serviços públicos;
- f) ao trabalho; e
- g) ao lazer.

### **3.2 A gestão democrática e a participação popular**

A gestão urbana realizada de forma democrática, pautada na ampla participação e envolvimento social, reflete no grau de eficácia do plano diretor e sua conformidade com o contexto real da sociedade local em que será aplicado e realizado.

Está previsto no Estatuto ainda a existência de Órgãos colegiados de política urbana: tanto nos níveis nacional, estadual e municipal, esses conselhos são

preferencialmente das cidades e de desenvolvimento urbano, mas que também podem ser de habitação, saneamento, conselho gestor do Plano Diretor etc.

Em 2003 foi criado o Conselho das Cidades em âmbito nacional, em alguns Estados e em diversos municípios. Os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social são exigidos para acessar recursos do Ministério das Cidades e constituem-se por representantes, por sua estrutura, por sua composição, por suas finalidades, dentre outros quesitos, que por força da autonomia dos entes da Federação, dependem de lei específica.

Conforme bem esclarece o autor Carlos Henrique Dantas da Silva acerca da gestão democrática e participativa:

*“O Estatuto da Cidade dedica uma parte especificamente desde ponto nos arts. 43, 44 e 45. Estabelece ele que devem ser utilizados os seguintes instrumentos como garantia da gestão democrática:*

- 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.*

*O artigo 44 estabelece a obrigatoriedade da realização do orçamento participativo como condição a priori de sua aprovação na Câmara Municipal. Aqui orçamento participativo é chamado de festão orçamentária participativa e é entendido como a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, do LDO e da LOA.*

*A questão da gestão democrática e da participação popular nos remonta a reivindicações por parte da população, por meio, sobretudo das organizações sociais, de terem maior participação nas decisões políticas. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o direito à ação popular, ou seja, é permitido a qualquer cidadão propor esse tipo de processo para anular ato lesivo “ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (art. 5º, LXXIII)”. (SILVA, 2008, p. 79).*

A gestão democrática é a efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. Esta participação pode ser efetivada diretamente pelos cidadãos, como também por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais da população.

Tal preceito é expressão da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Deve estar pautada, conforme nas Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

A própria metodologia de elaboração de Planos Diretores Participativos, proposta pelo Ministério das Cidades em seu *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, na Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos*, entre outras iniciativas, deixam claras o princípio da gestão democrática como norteadora do planejamento territorial para os municípios brasileiros.

Em seu artigo 43 a Lei 10.257/2001 traz alguns dos instrumentos que propõe para a efetivação da gestão democrática. São eles: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além dos instrumentos supracitados, o Estatuto da Cidade propõe institutos jurídicos e políticos que, a nosso entender, podem ser considerados como instrumentos da gestão democrática: o referendo popular e o plebiscito – alínea “s” do inciso V do artigo 4º. Também a gestão orçamentária participativa, escrita na alínea f do inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, faz parte do arcabouço de planejamento municipal e pode ser entendido como instrumento da gestão democrática.

As novidades advindas com o Estatuto da Cidade (artigos 40 e 41), que visa complementar e regular os artigos constitucionais, são as seguintes:

1) O plano diretor englobará todo o território municipal.

2) Deverá ser revisto a cada dez anos

3) Durante a elaboração do plano diretor, o Poder Público garantirá a promoção de audiências e debates com a população e com a sociedade civil organizada, bem como a publicação de todas as informações e documentos produzidos e o devido acesso a estes.

4) A ampliação da obrigatoriedade do plano diretor para cidades:

- com mais de 20 mil habitantes;
- que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o Poder Público municipal pretenda utilizar-se de parcelamento ou edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública para exigir dos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o seu adequado aproveitamento;
  - integrantes de áreas turísticas ou com potencial para essa atividade;
  - inseridas nas áreas em que atividades ou empreendimentos podem causar ou causam impacto ambiental, em âmbito regional ou nacional (as cidades impactadas com as atividades mencionadas nesta alínea deverão exigir os recursos técnicos e financeiros necessários para a realização do plano diretor entre as medidas de compensação adotadas), sendo que as cidades com mais de 500 mil pessoas deverão elaborar um plano de transporte integrado, compatível com o plano diretor ou neste inserido.

5) São necessários ao plano diretor, no mínimo os seguintes instrumentos, institutos e normas (art. 42):

- delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- direito de preempção (art. 25);
- outorga onerosa do direito de construir (art. 28);
- alteração de uso do solo (art. 29);

- operações urbanas consorciadas (art. 32);
- transferência do direito de construir (art. 35);
- sistemas de acompanhamento e controle, como o Cadastro Técnico Municipal, fiscalização que faça cumprir a Lei de Zoneamento Urbano, a de Ocupação e Uso do Solo e o Código de Obras e de Posturas Municipais”.

O Plano Diretor de Itapetininga traz a gestão democrática em seus artigos 64 a 69, criando o Conselho Municipal do Plano Diretor, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil e vinculado ao Gabinete do Prefeito.

Referido Conselho Municipal é composto por 30 (trinta) membros, de forma paritária, com a seguinte composição: 12 (doze) representantes do Poder Público; 6 (seis) representantes dos movimentos sociais e populares; 4 (quatro) representantes de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 3 (três) representantes de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 2 (dois) representantes de empresários, através de suas entidades sindicais e/ou associações de classe; e 3 (três) representantes de operadores e/ou concessionários de serviços públicos.

A participação popular ainda ocorre mediante a realização de audiências públicas e de consulta popular – plebiscito e referendo.

### **3.3 Principais instrumentos**

Para se atingir a função social o Estatuto dotou o Plano Diretor de vários instrumentos:

a) Instrumentos de desenvolvimento econômico (operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, direito de superfície, direito de preempção);

b) instrumentos de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social);

c) instrumentos de gestão participativa (estudo de impacto de vizinhança, orçamento participativo).

### **3.3.1 O direito de superfície**

O direito de superfície, segundo Maria Helena Diniz (2005, p. 377), possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato – por tempo determinado ou indeterminado – e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

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

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

Quem se responsabilizar por tal tarefa adquire o direito de uso das edificações e das benfeitorias realizadas sobre o terreno. Isto quer dizer que se transfere para quem se beneficia do direito de superfície a prerrogativa de uso daquele espaço.

Findo o contrato, as benfeitorias realizadas no terreno serão revertidas para o proprietário do terreno, sem indenização. Deve-se observar que o contrato

pode estabelecer se o proprietário está ou não obrigado a indenizar quem usou o direito de superfície em seu terreno.

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

### **3.3.2 O direito de preempção**

O direito de preempção confere ao Poder Público municipal, pelo prazo limitado de 5 anos, a preferência na aquisição de imóvel urbano colocado à venda no mercado sem a necessidade de procedimentos de desapropriação, desde que a área em que esteja situado o bem seja necessária para finalidades urbanísticas especificadas no artigo 26 do Estatuto da Cidade (rol taxativo), quais sejam, regularização fundiária, habitação de interesse social, equipamentos e espaços públicos, reserva fundiária, expansão urbana, preservação ambiental ou do patrimônio histórico

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

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

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

Para Ana Maria de Sant'ana:

*“O direito de preempção permite ao Poder Público Municipal a prerrogativa na obtenção de áreas estratégicas ao desenvolvimento da cidade, bem como a manutenção do preço do imóvel livre de processos especulativos de valorização fundiária e imobiliária. A articulação regional de municípios conurbados permitirá a gestão compartilhada de serviços e infra-estrutura, além de prever um desenvolvimento econômico integrado.*

*Somente com a definição prévia das áreas de interesse do Município no desenvolvimento da cidade, poderá valer-se da prerrogativa do direito de preempção.*

*Assim como entre particulares, o Município poderá, em determinados casos e em locais previamente reconhecidos em lei com área de desenvolvimento ou área de interesse comunitário, valer-se do direito de preferência na aquisição de imóveis de particulares, colocados à venda pelo proprietário. O município poderá então manifestar-se a respeito da aquisição ou não do imóvel, pelo valor colocado à venda pelo particular. Em caso de venda pelo particular por valor inferior ao oferecido ao Município, a venda poderá ser anulada, e arrematado o imóvel pelo Município, com pagamento pelo valor venal utilizado para fins de IPTU”. (SANT'ANA, 2006, p. 150).*

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

Em Itapetininga, o Executivo municipal poderá exercer o Direito de Preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Uma lei municipal delimitará as áreas em que incidirá o Direito de Preferência, sendo certo que o Plano Diretor já elencou as seguintes áreas: I – Horto religioso para a criação de espaços públicos e áreas verdes; e II – CASI para a criação de espaços públicos e áreas verdes.

Deste modo, oss imóveis colocados à venda nas áreas definidas deverão ser necessariamente oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Cabe ao proprietário notificar sua intenção de alienar o imóvel para que o Município, no prazo máximo de 30 (trinta) dias manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo, anexando a proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão: preço, condições de pagamento e prazo de validade.

Ao receber a notificação a Administração poderá manifestar, por escrito, dentro do prazo legal, o interesse em exercer a preferência para aquisição de imóvel, sendo que a Prefeitura fará publicar num jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida, nos termos do artigo anterior e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

O decurso de prazo de 30 (trinta) dias após a data de recebimento da notificação do proprietário, sem a manifestação expressa do Poder Executivo Municipal de que pretende exercer o direito de preferência, faculta o proprietário a alienar onerosamente o seu imóvel ao proponente interessado nas condições da proposta apresentada sem prejuízo do direito do Poder Executivo Municipal exercer a preferência em face de outras propostas de aquisições onerosas futuras, dentro do prazo legal de vigência do Direito de Preferência.

Todavia, concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a entregar ao órgão competente do Poder Executivo Municipal cópia do instrumento particular ou público de alienação do imóvel dentro do prazo de 30 (trinta) dias após sua assinatura, sendo que o Executivo promoverá as medidas judiciais cabíveis para a declaração de nulidade de alienação onerosa efetuada em condições diversas da proposta apresentada.

Em caso de nulidade da alienação efetuada pelo proprietário, o Executivo poderá adquirir o imóvel pelo valor base de cálculo do imposto predial e territorial urbano ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

### **3.3.3 A outorga onerosa do direito de construir**

Conforme ensina Alexandre Sturion de Paula (2007, p. 66), a outorga onerosa do direito de construir importa no benefício ao proprietário de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento dos terrenos edificáveis, previsto em lei. Como o próprio nome sugere, deve, o titular do domínio, pagar uma contrapartida para o Poder Público para adquirir este direito,

Ela implica na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além

da relação estabelecida, porém, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno.

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

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

Para Ana Maria de Sant'ana:

*“O artigo 28 do Estatuto da Cidade determina que 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.*

*Para utilização deste instrumento, nos termos do § 2º do artigo 28 da Lei 10.257/2001, o plano diretor poderá ficar coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. Já o § 3º desse mesmo dispositivo legal, informa que cabe ao plano diretor definir 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.*

*Resta evidenciado, portanto, que sem a fixação de áreas e sem a definição do coeficiente de aproveitamento, a outorga onerosa não poderá ser aplicada”. (SANT'ANA, 2006, p. 153).*

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

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

O Plano Diretor de Itapetininga cuida desse tema, em seus artigos 40 a 42, enfatizando que o Poder Executivo poderá exercer a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do Direito de Construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

Todavia, a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser negada pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, caso se verifique possibilidade de impacto não suportável pela infra-estrutura ou o risco de comprometimento da paisagem urbana.

Os recursos auferidos, com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, serão aplicados na ampliação do leito carroçável e calçadas.

### **3.3.4 As operações urbanas consorciadas**

Para Carlos Henrique Dantas da Silva (2008, p. 73), através deste mecanismo, possibilita-se que Estado e a iniciativa privada associem-se na busca de desenvolver ou melhorar determinadas regiões urbanas. pela alteração nos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como modificações em normas edilícias, sempre em conformidade com a legislação ambiental.

Também têm a importante função de regularizar construções e modificações irregulares nos imóveis, aplicando-se principalmente nas áreas residências das camadas mais pobres da cidade. O instituto das operações consorciadas, conforme determinado na própria Lei 10.257, objetiva a transformação de áreas urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

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

José Carlos Vaz nos ensina que:

*“Consórcios intermunicipais são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.*

*Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil), estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio. Também podem dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades.*

*Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente”. (VAZ, 1997, p. 01-02).*

### **3.3.5 A transferência do direito de construir**

Segundo Alexandre Sturion de Paula (2007, p. 79), lei municipal específica pode determinar que o proprietário edifique em local distinto daquele em que se situa seu imóvel ou alienar sua propriedade quando a mesma for considerada necessária para finalidades urbanísticas determinadas no artigo 35 do Estatuto da Cidade.

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

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

O Plano Diretor de Itapetininga, sobre este tema dispõe que o proprietário de imóvel poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do Poder Executivo Municipal, quando tratar-se de imóvel:

- de interesse do patrimônio histórico cultural;
- de imóvel lindeiro ou defrontante às zonas especiais de interesse ambiental;
- exercendo função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
- servindo a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e HIS.

Também dispõe que os Imóveis tombados e aqueles definidos como de Interesse do Patrimônio Histórico Cultural, poderão transferir seu potencial construtivo não utilizado para outro imóvel, observando-se o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona para onde ele for transferido e os imóveis lindeiros e defrontantes à Zona Especial de Proteção Ambiental terão gabarito limitado, podendo transferir seu potencial construtivo não utilizado para outro imóvel observando-se o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona para onde ele for transferido, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

### 3.3.6 Parcelamento ou edificação compulsórios

Parcelamento e edificação compulsórios são obrigações de fazer e podem ser impostas aos proprietários de imóveis urbanos edificados ou não. Deverá estar previsto no Plano Diretor que o proprietário deverá ser notificado para cumprir a obrigação, e a mesma averbada no Registro de Imóveis.

Necessário, segundo Carlos Henrique Dantas (2007, p. 81), a criação de lei municipal específica para reger o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Esta lei deverá fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor.

Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. O critério da subutilização aplica-se tanto a glebas passíveis de parcelamento – possibilitando ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia –, quanto à ocupação de lotes com construções para diferentes usos.

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

Para Ana Maria de Sant'ana:

*“O parcelamento do solo é instrumento indutor de urbanização, sendo realizado de forma espontânea pelo proprietário da terra, que planeja o parcelamento da gleba em lotes e submete o projeto à aprovação da*

*Prefeitura, visando a sua inscrição no registro de imóveis para alienação dos lotes a terceiros, transferindo ao domínio público as ruas e as áreas de lazer e a equipamentos comunitários.*

*(...)*

*A obrigação de parcelar ou edificar só pode ser estabelecida em áreas dotadas de infra-estrutura ociosa e para as quais haja demanda do mercado imobiliário (artigo 42, I do Estatuto da Cidade). Já que a finalidade do parcelamento, edificação ou utilização compulsória é combater a retenção de glebas e lotes não edificados, dotados de infra-estrutura e serviços urbanos, visando à redução dos custos de urbanização e otimizando os investimentos públicos realizados". (SANT'ANA, 2006, p. 95-96).*

O Plano Diretor de Itapetininga esclarece que são passíveis de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

*Considera como solo urbano não edificado os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados), no todo ou em partes, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero.*

Considera como solo urbano subutilizado aquele cujo coeficiente de aproveitamento seja inferior ao mínimo definido para a zona em que está inserido; imóveis vagos há mais de cinco anos, localizado nas Zona de Centralidade de Alta Densidade, Zona Especial de Interesse Histórico e Cultural, Zona de Uso Misto de Baixa Densidade; III – glebas ou terrenos maiores que 10.000 m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) em locais dotados de infra-estrutura viária, de saneamento ambiental e de energia, inseridos na Macrozona Urbana.

Considera como solo urbano não utilizado todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos a partir da promulgação do Plano Diretor, ressalvados os casos de imóveis integrantes de massa falida.

Referidos imóveis nas condições serão identificados e seus proprietários notificados, para no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação, sendo que os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

### **3.3.7 IPTU progressivo no tempo**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo, como instrumento tributário e financeiro da Política Urbana, está previsto no art. 4.º, IV, a, e no art. 7.º do Estatuto da Cidade.

Sobre o IPTU, bem ensina o pesquisador Carlos Henrique Dantas da Silva, conforme segue:

*“O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (art. 32).*

*Para os efeitos desse imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramento indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (§ 1º).*

*A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade (art. 33).*

*Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (art. 34)". (SILVA, 2008, p. 58).*

Para Alexandre Sturion de Paula (2007, p. 80), trata-se de um imposto progressivo no tempo sobre os imóveis urbanos, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos quando do descumprimento das condições ou de prazos estabelecidos para parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, previstos no art. 5.º da Lei.

Como instrumento de política ambiental urbana para cumprimento da função social da propriedade, o tributo ambiental deixa de ser apenas instrumento jurídico para abastecer os “cofres públicos” para assumir caráter importante ao viabilizar a função social da cidade e da propriedade urbana.

Deste modo, quando descumpridas as condições ou prazos definidos no art. 5.º para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, incidirá o tributo ambiental a ser cobrado de forma progressiva, salientando que esta progressividade vai até o limite de 15% para que não haja caráter confiscatório.

Depois de decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, o proprietário tenha cumprido a obrigação do art. 5.º, o município poderá proceder a desapropriação, que é um dos instrumentos utilizados no intuito da concretização da função social da propriedade urbana.

Neste sentido, lei municipal específica pode determinar que o proprietário edifique em local distinto daquele em que se situa seu imóvel ou alienar sua propriedade quando a mesma for considerada necessária para finalidades urbanísticas determinadas no artigo 35 do Estatuto da Cidade.

Denota-se que a cobrança do IPTU progressivo no tempo tem caráter extrafiscal. Por esta afirmação entenda-se que o referido instituto não tem a finalidade exclusiva de arrecadação em benefício da municipalidade. O aumento da

alíquota do imposto visa a justamente compelir o dono do imóvel a dar uma finalidade social para o mesmo.

Primeiramente, o proprietário deve ser notificado pelo Poder Público Municipal para o cumprimento da obrigação. Essa notificação representa, também, uma garantia ao proprietário, a fim de que ele não seja surpreendido por medidas coercitivas de aumento do IPTU e de desapropriação.

Depois de realizada a notificação, pode a obrigação ser averbada junto ao cartório de registro de imóveis, uma vez que o prazo para seu cumprimento somente inicia-se a partir deste momento.

O artigo 7º do estatuto da Cidade cuida do IPTU progressivo no tempo, e deixa claro que a aplicação desse modalidade de tributação progressiva está condicionada ao não cumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do artigo 5º, ou das etapas previstas no § 5º desse mesmo artigo, o Município, então, procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, com a majoração da alíquota por cinco anos.

O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do artigo 5º e não será maior do que o dobro do valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Caso a obrigação não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, 15%, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no artigo 8º (desapropriação do imóvel)

Anote-se, outrossim, que o § 3º do artigo 7º veda a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva dos imóveis submetidos à obrigação de parcelar ou edificar.

A progressividade das alíquotas do IPTU como sanção pelo não-atendimento da função social da propriedade não guarda relação com o valor do imóvel.

Assim, conforme resume o autor Carlos Henrique Dantas da Silva, de forma bem clara:

*“O IPTU é um imposto instituído pela União e pode ser coletado e fiscalizado pelo município. Tem origem legal no art. 156 da CF/88, podendo ser progressivo no tempo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel, como estabelecem os arts. 156, § 1º, I e II, e 182, § 4º, II.*

*Tem como objetivo estabelecer uma conduta que proporcione ao mesmo tempo o bem-estar do proprietário e da sociedade e/ou alguma forma de aproveitamento que acabe por gerar trabalho e renda”.* (SILVA, 2008, p. 90).

### **3.3.8 Desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade urbana**

Conforme ensina Helly Lopes Meirelles:

*“Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública, de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação- sanção – art. 182, § 4.º, III, da CF), neste caso com pagamento em títulos da dívida pública municipal”.* (MEIRELLES, 2002, p. 408).

Este instituto é um dos principais, senão o mais importante, na busca da efetivação da função social da propriedade urbana, aplicado aqui de maneira sancionatória. Decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município poderá desapropriar o imóvel, ressarcindo o proprietário em títulos da dívida pública.

Como se vê, é eficiente meio assecuratório do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Referido instituto está previsto no artigo 8º da Lei 10.257:

*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.*

Trata-se de uma desapropriação-sanção com finalidade urbanística, objetivando expropriar o imóvel do proprietário que não dá àquele bem uma finalidade social. Pelo exposto, nota-se que o fundamento desta expropriação difere das desapropriações por utilidade ou necessidade pública (art.5º do Dec. lei 3.365/41) ou interesse social (art. 2º da Lei 4.132/62).

Conforme se analisa no artigo 8º da Lei 10.257, o processo desapropriação pode ser feito desde que transcorridos 5 anos de aplicação da sanção do IPTU progressivo no tempo sem a implementação da obrigação determinada pelo artigo 5º da mesma lei. Ou seja, a expropriação com o objetivo de dar uma finalidade social para imóveis urbanos é uma faculdade (poder discricionário) do Município que pode ser exercida depois de transcorridos os cinco anos.

Pondera-se que apesar de o instituto caracterizar-se por uma desapropriação-sanção, o proprietário que sofrer a constrição terá direito à justa indenização. A penalidade está justamente na maneira de pagamento: mediante títulos da dívida pública, com aprovação prévia do Senado Federal e resgatáveis no prazo de até 10 anos. A emissão prévia do Senado Federal também representa uma limitação aos municípios.

O § 4º do artigo 8º do Estatuto da Cidade obriga o Poder Público municipal que efetuou a desapropriação a dar ao imóvel expropriado a devida função social, num prazo não superior a 5 anos da incorporação do bem ao patrimônio do município. Trata-se de previsão importante, uma vez que limita abusos que também poderiam ser praticados.

Necessário frisar que a obrigação de dar a devida função social a propriedade continua, ainda que haja a desapropriação. Assim, o novo proprietário (Município) tem a mesma obrigação que o antigo proprietário não cumpriu, qual seja, dar ao imóvel uma função social. A finalidade social determinada pela lei pode ser feita diretamente pelo Poder Público ou mediante alienação a terceiros, com observância da Lei de Licitações. Eventuais terceiros adquirentes, obviamente, também estão obrigados a cumprir as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

Sobre o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação, o Plano Diretor de Itapetininga estabelece que em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos, o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), majoradas anualmente, pelo prazo

de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.

O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

## CONCLUSÃO

Como é sabido, planos Diretores estão presentes em grande parte dos Municípios brasileiros, mas ainda não são corretamente entendidos e aplicados como deveriam.

Mas a base jurídica da gestão do espaço pelo poder público e pela sociedade civil já existe. Os desafios estão, não mais no plano da existência, mas sim na execução dos Planos Diretores, em como apreender e gerir seus instrumentos, de forma favorável a todos os habitantes das cidades.

Não é possível afirmar e passar fórmulas prontas, pois as cidades são complexas e variam entre si.

Ademais, os Municípios possuem autonomia administrativa e legislativa para lidar com a dinamicidade física e social presente em seus espaços.

Portanto, não é possível seguir ritos pré-estabelecidos, mas necessário se faz repensar permanentemente a factibilidade dos planos e adentrar no contexto procedimental e dinâmico ininterruptos referentes a sua implementação.

É preciso exigir dos agentes públicos e de toda a sociedade atitudes compatíveis com as necessidades espaciais e sociais de nossas cidades, em sintonia com as ferramentas disponibilizadas pelo sistema jurídico.

Trata-se de um compromisso que não é só do Estado, mas que deve ser assumido por toda a sociedade.

Pelo estudo pode-se constatar que o Município de Itapetininga vem caminhando neste sentido. Seu plano diretor é bem elaborado e dispõe de importantes instrumentos para que a função social da propriedade urbana seja alcançada e que haja uma gestão democrática e participativa.

Como pode-se constatar, os instrumentos previstos na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor de Itapetininga são muitos e se bem aplicados, tendem a dar a propriedade urbana sua devida função, que é chamada de função social, na medida que deve atender a toda a população, a todas as classes sociais, pois o município é formado por todos e deve buscar benefícios para todos, sem distinção.

Deste modo, acredito que os instrumentos estudados durante este trabalho devem ser bem entendidos, para serem bem aplicados, pois com sua correta aplicação, teremos a cidade que desejamos, qual seja, uma cidade justa, humanitária, que busca e promove a dignidade de seus habitantes.

A propriedade deve atender sua função social, pois somente deste modo, ela deixará de ser um patrimônio que exclui, para se tornar um bem que inclui, que agrega valores e que promove o bem comum e o desenvolvimento sustentável de todo o município.

Assim, extremamente importante que empenhemos esforços para que os instrumentos legais existentes sejam efetivamente aplicados e que a função social da propriedade ocorra concretamente em nosso meio, a fim de propiciar garantias de uma existência digna, sustentável para nossas cidades e suas populações.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de Andrade. **Direito Administrativo** – Coleção Elementos do Direito. São Paulo, Editora Premier Máxima, 2006.

BERTAN, José Neure. **Propriedade privada e função social**. Curitiba: Juruá Editora

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Módulo IV: Gestão social da valorização imobiliária para a inclusão territorial**. Brasília: [s.n.], [200-]. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretorparticipativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV\\_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria\\_OK.zip/view](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretorparticipativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria_OK.zip/view)>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 4. ed. Brasília: Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Pesquisa Plano Diretor Participativo**: tabelas por UF. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias->

nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/PesquisaPDPparaOComite102007.pdf/view? searchterm=pesqui>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 11. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005

HOLTHER, Leo Van. **Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador, Editora Jus Podivm, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Manual de Monografia Jurídica**. 5ª ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2007.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal – Teoria e Modelos de Legislação**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

ROBOREDO, Alda Regina Revoredo. **Contrato: Função Social e Cláusulas abusivas**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005. Disponível em: <[http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc\\_download/148-guia-elaboracao-plano-diretorparticipativo-min-cidadesconfea](http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_download/148-guia-elaboracao-plano-diretorparticipativo-min-cidadesconfea)>. Acesso em: 21 de junho de 2011.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária do Direito, 2006.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **O princípio da função social do contrato**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor – teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à Gestão Urbanos**. 7ª ed. , Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2010.

TATURCE, Flávio. **Função Social dos Contratos: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002**. 2ª ed., São Paulo: Método, 2007.

VAZ, José Carlos. “**Ação Administrativa: CONSORCIOS INTERMUNICIPAIS**”. Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal, n. 97, São Paulo: Instituto Polis, 1997. Disponível em: < [http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=100](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=100)>. Acesso 16/09/2011

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. [S.l], 1998. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>>. Acesso em: 24 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 24 de junho de 2011.

## ANEXOS

## ANEXO 1

### 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;

~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~

~~u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~

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.

## Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

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

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

II – [\(VETADO\)](#)

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

§ 3º A notificação far-se-á:

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

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

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

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

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

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

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

### Seção III

#### Do IPTU progressivo no tempo

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

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

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

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

## Seção IV

### Da desapropriação com pagamento em títulos

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

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

§ 2º O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

## Seção V

### Da usucapião especial de imóvel urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II – os possuidores, em estado de composesse;

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

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

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

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

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

## Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. [\(VETADO\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. [\(VETADO\)](#)

Art. 18. [\(VETADO\)](#)

Art. 19. [\(VETADO\)](#)

Art. 20. [\(VETADO\)](#)

## Seção VII

Do direito de superfície

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

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

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

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

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

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

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

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

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

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

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

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

## Seção VIII

### Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

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

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

I – regularização fundiária;

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

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

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

IX – (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

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

## Seção IX

### Da outorga onerosa do direito de construir

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

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

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

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

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

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

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

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

## Seção X

### Das operações urbanas consorciadas

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

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

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

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

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

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

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

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

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

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

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

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

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

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

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

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

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação

urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

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

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

## Seção XII

### Do estudo de impacto de vizinhança

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

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

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

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

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

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

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

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

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

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

## CAPÍTULO IV

### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

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

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de

associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. [\(Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008\)](#) [Vigência](#)

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

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

I – [\(VETADO\)](#)

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

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

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

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

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

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

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

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes: [.\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)~~

~~"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)

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

"Art. 167. ....

I - .....

.....

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

....." (NR)

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

"Art. 167. ....

I – .....

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

38) (VETADO)

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

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

"Art. 167. ....

II – .....

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

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

[20](#) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

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

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

*Alberto Mendes Cardoso*

## **ANEXO 2**

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 19 DE 19 DE JANEIRO DE 2007**

#### **“Institui o Plano Diretor de Itapetininga”**

**ROBERTO RAMALHO TAVARES**, Prefeito do município de Itapetininga, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

#### **TITULO I**

#### **CONCEITO, FINALIDADE, PRINCÍPIOS, OBJETIVOS GERAIS E DIRETRIZES.**

##### **CAPITULO I**

##### **DO CONCEITO**

Art. 1º. Esta Lei Complementar institui o Plano Diretor do Município de Itapetininga, em consonância com o que dispõe os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Lei Orgânica do Município, e, como instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento local, é determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam na construção e gestão da cidade.

Art. 2º. O Plano Diretor abrange a totalidade do território municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município e integra o processo de planejamento, devendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

##### **CAPITULO II**

##### **DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 3º. O Plano Diretor do Município de Itapetininga é fundamentado nos princípios da:

I - função social da cidade;

II - função social da propriedade;

III - gestão democrática e participativa da cidade;

IV - proteção do patrimônio histórico cultural e ambiental-ecológico;

V - garantia de acessibilidade de todos os bens públicos e privados de uso coletivo, aos serviços públicos e privados prestados ou colocados à disposição da população; e

VI – igualdade, oportunidade, solidariedade e dignidade humana.

Art. 4º. A função social da cidade no Município de Itapetininga, através de entidades representativas, dos poderes públicos e da sociedade civil, é assegurar a todos o acesso aos bens e serviços públicos privados, sem qualquer distinção ou restrição e que compreende:

I - a promoção da justiça social, da erradicação da pobreza e da exclusão social e redução das desigualdades sociais e da segregação sócio-espacial, e a justa distribuição dos ônus e benefícios do crescimento urbano; e

II - o direito à terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo adequado, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, à memória e ao meio ambiente preservado e sustentável.

Art. 5º. A propriedade cumpre sua função social quando respeitadas as funções sociais da cidade, e:

I – for utilizado para a coletividade, segurança, bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental;

II – atender às exigências fundamentais deste Plano Diretor e à legislação correlata; e

III – assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Art. 6º. A gestão da política territorial será democrática em sua formulação, execução e acompanhamento, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade, por meio de suas entidades e associações representativas.

Art. 7º. O patrimônio histórico-cultural e as áreas de significado ambiental-ecológico serão protegidos com a adoção de procedimentos de fiscalização, manutenção e qualificação, de modo a que os cidadãos possam deles usufruir sem prejuízo para a coletividade.

### **CAPITULO III DOS OBJETIVOS GERAIS**

Art. 8º. São objetivos gerais deste Plano Diretor:

I - ordenar o uso do solo urbano e rural;

II - combater a especulação imobiliária;

III - garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, com a elevação da qualidade de vida, particularmente no que se refere à saúde, educação, cultura, condições habitacionais e de infra-estrutura e serviços públicos, de forma a promover a inclusão social e eliminar as desigualdades;

IV - urbanizar adequadamente os vazios urbanos e integrar os territórios da cidade;

V - produzir habitação de interesse social – HIS – com qualidade, garantindo o acesso a serviços e equipamentos públicos, além de promover um plano de regularização fundiária nos assentamentos informais urbanos;

VI - recuperar os investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos;

VII - induzir a utilização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;

VIII - definir áreas adensáveis e não adensáveis, de acordo com a capacidade de suporte de infra-estrutura instalada e preservação ambiental;

IX - estabelecer parâmetros de ocupação e parcelamento do solo, bem como critérios para a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e código de posturas;

X - preservar e qualificar o patrimônio histórico-cultural, arquitetônico e ambiental-ecológico;

XI - implementar áreas de lazer e de esportes e parques públicos em áreas ociosas;

XII - preservar os recursos naturais, especialmente os recursos hídricos;

XIII – promover ações direcionadas a implementar a educação ambiental junto às instituições de ensino no município;

XIV – promover o saneamento ambiental e instituir um órgão gestor das ações voltadas à preservação ambiental;

XV - criar canais de participação popular na gestão da cidade;

XVI - atender às necessidades de transporte e mobilidade da população, promovendo um padrão sustentável, que atenda às necessidades locais e regionais, além de integrar as diversas modalidades disponíveis;

XVII - qualificar o espaço viário, a circulação das pessoas e o transporte de bens e mercadorias;

XVIII - promover a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico no município;

XIX – desenvolver programas de geração de emprego e renda, pólos de desenvolvimento rural, fomento de agroindústrias para transformação de matérias-primas locais e regulação de monoculturas;

XX – fomentar a recuperação da cobertura florestal do município, compreendendo as áreas de preservação permanente e a reserva legal;

XXI - descentralizar a gestão e o planejamento públicos, de modo a aproximar o cidadão da esfera de poder;

XXII – estimular e ordenar a atividade industrial, proporcionando a atração de empresas;

XXIII – desenvolver ações específicas para o atendimento das crianças em ensino básico e fundamental;

XXIV - desenvolver ações para assegurar a atenção adequada à saúde do indivíduo e comunidade, visando à integralidade, ao acesso universal e igualitário;

XXV - definir metas a serem alcançadas, em função de operações planejadas para enfrentar as prioridades em saúde, considerando as demandas e participação da população e a integração de serviços e setores;

XXVI - integração com outros municípios na execução de políticas públicas de desenvolvimento em todas as áreas; e

XXVII – desenvolver e articular ações junto ao Governo Federal e Estadual visando à concretização de programas definidos nas Diretrizes de Estratégias das Políticas Setoriais.

## **CAPITULO IV**

### **DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS DAS POLÍTICAS SETORIAIS**

#### **Seção I**

##### **Do Planejamento Municipal**

Art. 9º. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para o planejamento municipal:

I – implantar gradualmente a reforma administrativa, para que se promova a desburocratização dos processos administrativos, integrando os diversos órgãos públicos e priorizando o atendimento adequado aos cidadãos;

II – implementar o sistema de informações municipais, para garantir o processo permanente de planejamento e gestão urbana;

III – aplicar os instrumentos de gestão da política urbana do Estatuto da Cidade para a implantação de políticas fundiárias e dos programas, projetos e ações estratégicas;

IV – rever, atualizar e aperfeiçoar as leis que se referem ao uso e ocupação do solo para sua melhor adequação à cidade que se deseja construir com base nesta Lei;

V – desenvolver ações e programas para implementação de uma política de mobilidade urbana que atenda a integração com a política de uso e ocupação do solo, a diversidade e complementaridade entre os serviços e modos de transporte urbano, incentivo à adoção de energias renováveis e não poluentes, priorização de modos de transporte coletivo e não motorizados; e

VI – criar a Secretaria Municipal de Planejamento.

#### **Seção II**

##### **Da Política Urbanística e Ambiental**

Art. 10. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política urbanística e ambiental:

I – incentivar o plantio adequado de árvores em áreas de preservação permanente (APP), calçadas, praças, parques e jardins do município;

II - criar Parques Municipais e revitalizar os parques existentes;

III – exercer a fiscalização das áreas de interesse ambiental de uso restrito e áreas de risco que possuam ocupação irregular;

IV – elaborar plano para implantação do sistema de fiação subterrânea de cabos em áreas novas e áreas centrais da cidade;

V - regulamentar e fiscalizar a poluição visual e auditiva no município;

VI – padronizar as calçadas das áreas centrais;

VII – preservar e proteger os recursos naturais, em especial as bacias hidrográficas, e cadastrar as nascentes no município;

- VIII – desenvolver a educação ambiental nas escolas municipais;
- IX – auxiliar na fiscalização de áreas de cultivo que se utilizam da técnica da queimada.

### **Seção III**

#### **Da Política de Saúde**

Art. 11. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política de saúde:

I - garantir a elaboração do planejamento em saúde no período de cada gestão, de forma participativa e democrática, revisado anualmente, baseando-se na Agenda Nacional e Estadual da Saúde;

II - diminuir a mortalidade neonatal, infantil e materna, por meio de programas adequados, como pré-natal e pediatria preventiva;

III – implementar ações visando a atenção integral e integrada à saúde da pessoa idosa;

IV - controle do câncer de colo de útero, de mama e de próstata, com uma maior cobertura para os exames preventivos;

V - fortalecimento da capacidade de respostas às doenças infecto-contagiosas, epidêmicas ou endêmicas, buscando o aumento da cura nos casos novos e a diminuição de sua incidência;

VI - implementar uma política de promoção da saúde, com a prática de atividade física regular, alimentação adequada e saudável e, em especial, o combate à dependência química;

VII - atenção integral à saúde do trabalhador;

VIII - fortalecimento da atenção básica através do Programa de Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde;

IX - desenvolver e articular ações com os municípios da micro-região de Itapetininga que visem qualificar e assegurar o atendimento dos serviços de saúde;

X - promover a cidadania tendo como estratégia o incentivo da formação e participação dos conselhos de saúde e o desenvolvimento de parcerias com a comunidade.

XI - implementar a estruturação da assistência farmacêutica;

XII - adotar protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas, em consonância com os protocolos e diretrizes nacionais e estaduais;

XIII - desenvolver ações para assegurar a atenção adequada à saúde do indivíduo e comunidade, visando à integralidade, acesso universal e igualitário;

XIV - definir metas a serem alcançadas, em função de operações planejadas para enfrentar as prioridades em saúde, considerando as demandas, a participação da população e a integração de serviços e setores.

XV – implementar e fortalecer um política de saúde preventiva;

XVI – desenvolver e articular ações que visem à criação e o fortalecimento de cooperativas de atendimento à saúde; e

XVII – garantir o acesso ao atendimento e assistência farmacêutica, em medicina alternativa desde que reconhecida pelo Conselho Federal de Medicina.

#### **Seção IV**

##### **Da Política de Desenvolvimento Rural**

Art. 12. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política de desenvolvimento rural:

I – criar um sistema de informação para acompanhamento das transações de imóveis rurais e do volume de produção por espécie e áreas cultivadas;

II – incentivar a adoção de sistemas de conservação de solo, principalmente nas propriedades lindeiras às estradas rurais;

III – promover política de produção habitacional para o meio rural, bem como consolidar e aprimorar as políticas setoriais visando desestimular o êxodo rural;

IV - implementar ações visando a elaboração de programa de perenização das estradas municipais, bem como da substituição das pontes e passagens de madeira, visando sua maior durabilidade;

V - desenvolver e articular ações junto aos Governos Estadual e Federal que visem apoiar e qualificar o produtor rural.

VI – implementar ações visando a elaboração do zoneamento rural respeitando a diversidade agrícola;

VII – elaborar legislação que permita a fiscalização e controle público do uso do solo rural;

VIII – implementar ações visando à criação de um novo sistema de transporte coletivo rural; e

IX – implementar e incentivar programas de criação de cooperativas agrícolas e de geração de emprego e renda.

#### **Seção V**

##### **Da Política de Desenvolvimento Econômico**

Art.13. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política de Desenvolvimento Industrial e Econômico:

I - implementar e incentivar programas visando a expansão do setor produtivo, principalmente no ramo de agronegócios e agroindústrias;

II - instalação de incubadora de empresas, para desenvolver o empreendedorismo;

III - desenvolver e articular ações junto aos Governos Estadual e Federal de apoio e incentivo às micros e pequenas empresas; ao agronegócio e à agroindústria; e

IV – implementar e incentivar programas de criação de cooperativas e de geração de emprego e renda.

## **Seção VI**

### **Da Política Educacional**

Art.14. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política Educacional, de acordo com o artigo 214 da Constituição Federal, a Lei Federal nº 9.394/96 e em consonância com o Plano Nacional de Educação:

I - ampliar o atendimento da educação infantil, com a colaboração dos Governos Estadual e Federal, preferencialmente junto às regiões de maior vulnerabilidade social;

II - participar junto com o Governo do Estado no desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório de 9 (nove) anos, em regime de colaboração;

III - implementar a educação empreendedora junto às instituições escolares do município;

IV - expandir o atendimento em período integral para as unidades escolares localizadas preferencialmente na periferia da cidade;

V - reduzir o analfabetismo, expandindo o atendimento aos jovens e adultos que não tiveram oportunidades e acesso à educação básica na idade própria;

VI - expandir a oferta de cursos profissionalizantes;

VII - desenvolver e articular ações junto aos Governos Estadual e Federal, visando a ampliação da oferta de cursos técnicos e superiores de graduação e pós-graduação públicos; e

VIII – estabelecer uma política de investimento na formação continuada dos educadores.

## **Seção VII**

### **Da Política Cultural, Esportiva e Turística**

Art.15. Para a consecução dos objetivos gerais serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política Cultural, Esportiva e Turística:

I - articular parcerias com as organizações governamentais ou não governamentais, com as instituições ou entidades privadas, visando o desenvolvimento de atividades culturais e de preservação do patrimônio histórico;

II - potencialização das ações na área de esporte e lazer no município, como forma de promover a inserção da população socialmente excluída, preferencialmente junto às regiões de maior vulnerabilidade social;

III - desenvolver ações de forma integrada com as demais Secretarias Municipais e articulando parcerias com os Governos Estadual e Federal, organizações não governamentais ou instituições privadas, visando o desenvolvimento das diversas formas de turismo; e

IV – elaborar lei de incentivo fiscal à cultura.

## **Seção VIII**

## **Da Política da Promoção e Desenvolvimento da Assistência Social**

Art.16. A Assistência Social é uma política pública de direção universal, não contributiva e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os munícipes, de acordo com suas necessidades e independentes de sua renda, a partir de sua condição, sendo adotadas as seguintes diretrizes:

I – consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social, no campo da proteção social;

II – estabelecimento da proteção social de assistência social tendo por garantia: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais;

III – focalização da assistência social, de forma prioritária a todas as famílias, indivíduos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, em decorrência da perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;

IV - oferta, de maneira integrada e territorializada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;

V - caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social, evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos, que devem ser aplicados somente em programas e projetos orientados para as estratégias estabelecidas nos incisos anteriores; e

VI – desenvolver ações que promovam a inclusão da criança e do adolescente, do idoso, do migrante, dos portadores de deficiência, dos portadores do HIV positivo e dos afro-descendentes.

## **Seção IX**

### **Da Política de Segurança Pública**

Art.17. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a Política de Segurança Pública:

I - criação do Conselho Municipal de Segurança, para articular ações entre os Poderes Públicos, a comunidade, outros órgãos representativos e os municípios vizinhos, visando o bem estar e a segurança da população;

II - criação da Guarda Municipal;

III - implantação e expansão do sistema de videomonitoramento e comunicação integrada no município, aproveitando-se dos recursos da tecnologia da informação.

## **Seção X**

### **Da Política de Transporte e Mobilidade Urbana**

Art. 18. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política de transporte e mobilidade urbana.

I – proporcionar mobilidade adequada, com segurança e conforto a todos os cidadãos e acessibilidade a todas as áreas do município;

II – regularizar e legalizar, atendendo os dispositivos da legislação em vigor, em especial o Código Nacional de Trânsito os transportes alternativos existentes – táxi lotação e moto-táxi;

III – implantação de um novo sistema de transporte coletivo urbano;

IV – desenvolver e articular ações para a troncalização dos transportes urbanos;

V – criar terminais de transporte coletivo urbano; e

VI – implementar programas de educação para o trânsito.

## **Seção XI**

### **Da Política de Acessibilidade**

Art. 19. Para consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes e estratégias para a política de acessibilidade.

I – garantia de acessibilidade de todos aos bens públicos e privados de uso coletivo, aos serviços públicos e privados prestados ou colocados à disposição da população; e

II – eliminar barreiras físicas e arquitetônicas das construções, adequar os espaços públicos ou de uso coletivo para uso de todos e coibir a prática de barreiras atitudinais que obstruam o exercício de direitos individuais e coletivos à saúde, à educação, à escolaridade, ao trabalho, à segurança à locomoção, ao lazer, a profissionalização e ao entretenimento.

## **TÍTULO II**

### **DO ORDENAMENTO TERRITORIAL**

#### **CAPÍTULO I**

##### **DO MACROZONEAMENTO**

Art. 20. Esta lei estabelece a divisão do município em macrozonas, adotando o critério da diversidade cultural, agrícola e ambiental das comunidades hoje existentes, objetivando com esta divisão o melhor ordenamento urbanístico do município, com a normatização da pressão imobiliária, a disciplina do crescimento econômico, o fomento da cultura de cada região, a melhor distribuição dos recursos municipais, de acordo com as necessidades de cada macrozona, e estão assim delimitadas:

I - MZR 1 – Macrozona Rural 1, caracterizada pela existência de grandes propriedades e atividades econômicas significativas;

II - MZR 2 – Macrozona Rural 2, caracterizada pela existência de pequenas propriedades e atividades econômicas de subsistência;

III – MZPR – Macrozona de Proteção e Reflorestamento, caracterizada pela área de domínio da Fazenda do Estado; e

IV – MZU – Macrozona Urbana, caracterizada pela sede do município e pelas sedes dos distritos.

## **CAPÍTULO II**

### **DAS ZONAS ESPECÍFICAS**

Art. 21. Por esta lei a Macrozona Urbana fica dividida em:

I - ZPR 1 – Zona de Uso Predominantemente Residencial de Baixa Densidade - corresponde ao Jardim Colombo e Vila Nastri II;

II - ZPR 2 – Zona de Uso Predominantemente Residencial de Médio-Baixa Densidade, corresponde aos bairros: Estância Conceição, Vila Apolo, Parque Atenas do Sul, Jardim Shangrilá, Terras de Santo Antônio, Jardim Aeroporto e Vila Barth;

III - ZM 1 – Zona de Uso Misto de Média Densidade está caracterizada nas demais áreas do perímetro urbano;

IV - ZM 2 – Zona de Uso Misto de Baixa Densidade corresponde à área de infraestrutura consolidada localizada no platô central, definida pelo perímetro delimitado pela Rua Alfredo Maia confluência com a Rua Barbosa Franco, Rua Doutor Coutinho, Avenida Wenceslau Brás, Rua Otávio de Freitas, Rua Baltazar Lorenzetto, Rua Adão Mariano Gomes, Rua Genefredo Monteiro, Rua São Lucas, Rua Plínio Salgado, Rua Expedicionários Itapetininganos, Rua Barbosa Franco até o ponto inicial.

V - ZCL – Zona de Centralidade de Alta Densidade, corresponde aos lotes lindeiros às Avenidas Padre Albuquerque e Avenida José de Almeida Carvalho do início até a Avenida Maria do Bom Sucesso de Proença Moraes e Dr. Virgílio de Resende, do início até a Rua Plínio Salgado, os dois principais eixos viários do Município.

VI - ZUI – Zona de Uso Industrial é constituída de quatro áreas: a primeira delimitada pela Rodovia SP – 270 (Raposos Tavares), no km 168, seguindo em direção Norte por esta até o cruzamento com o Ribeirão Ponte Alta, seguindo por esse último em direção Leste até o primeiro córrego afluente e dali até o ponto inicial ao Sul; a segunda corresponde à gleba da Nisshinbo do Brasil; a terceira delimitada por uma faixa de 300 metros ao Sul da Rodovia SP – 270 Raposos Tavares, da Rua Dino José da Silva seguindo em direção Leste até o km 158 e a quarta seguindo por uma faixa de 300 metros de cada lado ao longo da SP 127 do km 150, seguindo ao Norte até o limite do perímetro urbano.

§ 1º. As atividades não residenciais serão permitidas de acordo com seu grau de incomodidade.

§ 2º. As atividades industriais deverão obter o seu licenciamento junto aos órgãos competentes, além de cumprir o disposto nesta Lei.

§ 3º. Somente serão permitidas, na quarta área, atividades industriais que não realiza em emissão de gases e/ou resíduos voláteis.

## **CAPÍTULO III**

## **DAS ZONAS ESPECIAIS**

Art. 22. As zonas especiais compreendem áreas do território, descritas nas plantas em anexo, que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, e classificam-se em:

- I - Zonas Especiais de Interesse Histórico-Cultural – (ZEIHC);
- II - Zonas Especiais de Interesse Social – (ZEIS); e
- III - Zonas Especiais de Proteção Ambiental – (ZEPAM).

Art. 23. Lei municipal pode vir a estabelecer outra área com a característica acima, desde que respeitados o critério desta Lei e o conjunto de normas existente sobre a matéria.

### **Seção I**

#### **Das Zonas Especiais de Interesse Histórico-Cultural**

Art. 24. A Zona Especial de Interesse Histórico Cultural (ZEIHC) tem como objetivo a preservação do patrimônio histórico e cultural do município, com a imposição de limites a ocupação e utilização das seguintes áreas:

I - Centro Histórico - definido pelo perímetro: cruzamento das Ruas General Carneiro com Prudente de Moraes, segue por esta até a Rua Barbosa Franco, Quintino Bocaiúva, General Carneiro até o ponto inicial;

II - Colégios - delimitada pelo cruzamento das Ruas Barbosa Franco e Cel. Fernando Prestes, segue por esta até a Cel. Afonso, Dr. Virgílio de Resende e Rua Barbosa Franco até o ponto inicial;

III - Pátio Ferroviário - definida pelas Ruas Alfredo Maia com Fernando Costa, segue por esta até a Avenida Aziz Cavalheiro Salém, segue a Sudoeste por esta até a Rua Antônio de Almeida Leme, Rua Alfredo Maia até o ponto inicial.

IV – Casarão do Tropeiro – definido pelo imóvel construído em taipa de pilão localizado à Avenida Nisshinbo do Brasil, 456, bem como a sua área de construção limitada, no mínimo, a 10 (dez) metros da linha de sua construção

§ 1º No imóvel que pertencer a ZEIHC, a demolição e aprovação de novas construções nos imóveis que não forem tombados, ou com processo de tombamento aberto, deverá atender aos parâmetros de compatibilização com os imóveis tombados e com a volumetria do entorno.

§ 2º (VETADO)

Art. 25. Caberá ao Conselho do Plano Diretor desenvolver ações para um cadastramento dos imóveis, logradouros e mobiliário urbano a serem declarados como de preservação histórico cultural.

### **Seção II**

#### **Das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**

Art. 26. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS), incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, compreendendo:

I - ZEIS A - áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos, onde há interesse do Município em proceder a recuperação urbanística, correspondendo a parte do terreno do antigo Centro de Tradição Tropeiro Boiadeiro;

II - ZEIS B – áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social, onde há interesse do Município em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social (HIS), incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio, correspondendo ao Jardim Bela Vista, Jardim São Camilo, Parque São Bento, Vila Belo Horizonte, Vila Mazzei, Vila Palmeira, Vila Sotemo, Taboãozinho, Varginha e aos assentamentos ao longo do Córrego da Vila Natri 1 e 2.

### **Seção III**

#### **Da Zona Especial de Proteção Ambiental - ZEPAM**

Art. 27. A zona especial de proteção de interesse ambiental tem como objetivo de solucionar problemas de saneamento ambiental e recuperação ambiental e paisagística, com a contenção da ocupação das áreas protegidas e compreende a faixa de 30 metros de cada lado dos Ribeirões do Chá, dos Cavalos, da Ponte Alta, Taboãozinho, Piçarrão e seus afluentes.

## **CAPÍTULO IV**

### **DOS PARÂMETROS PARA O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO**

#### **Seção I**

#### **Dos Usos de Geradores de Impacto à Vizinhança e dos Empreendimentos de Impacto**

Art. 28. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, der causa significativa a degradação ambiental dependerá de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Art. 29. Deverão ser objeto de Estudo Prévio de Impacto sobre a Vizinhança (EIV) os empreendimentos que:

I – por suas características peculiares de porte, natureza ou localização, possam ser geradores de alterações negativas no seu entorno; ou

II – venham a ser beneficiadas por alterações das normas de uso, ocupação ou parcelamento vigentes na zona em que se situam, em virtude da aplicação de algum instrumento urbanístico previsto.

Art. 30. Para efeitos desta Lei, deverão obrigatoriamente realizar o estudo de que trata o artigo anterior os seguintes empreendimentos:

I - presídios e centros de detenção;

II – cemitério e necrotério;

III - aeroportos e helipontos;

IV – centros de compras; e

V - terminal rodoviário.

Art. 31. Em sua elaboração, o estudo de Impacto de Vizinhança deverá 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, dentre outras, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização e desvalorização imobiliária;

V – geração de tráfego, alterações das condições de circulação e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; e

VIII – geração de ruídos;

IX – definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

§ 1º - Os documentos integrantes do EIV são públicos e deverão ficar disponíveis para consulta pelos interessados antes de sua aprovação.

§ 2º - O EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) requeridas nos termos da legislação ambiental.

§ 3º - O empreendimento ou atividade que estiver obrigado a apresentar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requerido nos termos da legislação pertinente, fica isentado de apresentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), desde que atenda, naquele documento, todo conteúdo exigido por esta Lei.

## **Seção II**

### **Da Ocupação do Solo**

Art. 32. São parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo:

I - coeficiente de aproveitamento;

- II - taxa de ocupação;
- III - taxa de permeabilidade do solo;
- IV - recuo; e
- V - gabarito.

Art. 33. Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo e Zoneamento detalhará e complementarará os parâmetros definidos nesta lei, assim como definindo os percentuais entre o uso residencial e não residencial numa mesma edificação, para ser caracterizado como uso misto.

Art. 34. Nos futuros parcelamentos a serem aprovados no município, além do georreferenciamento, deverão ser considerados os critérios abaixo para análise e aprovação:

- I - adaptabilidade do traçado à topografia;
- II - relação entre declividade e dimensão do lote;
- III - relação entre proximidade dos cursos d'água e dimensão do lote;
- IV - relação entre dimensão das vias e dimensão do lote e gabarito máximo; e

V - na aprovação o requerente/loteador deverá definir o uso a que se destina o empreendimento (áreas residenciais, comerciais e industriais).

### **TÍTULO III**

#### **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

Art. 35. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento da cidade, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana;

- I - Instrumentos de planejamento:
  - a) Plano Plurianual;
  - b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
  - c) Lei de Orçamento Anual;
  - d) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
  - e) Lei de Parcelamento do Solo;
  - f) planos de desenvolvimento econômico e social;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) programas e projetos especiais de urbanização;
  - i) instituição de unidades de conservação;
  - j) código de obras;
  - k) (VETADO)
  - l) (VETADO)
- II - Instrumentos jurídicos e urbanísticos:
  - a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

- b) IPTU progressivo no tempo;
- c) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
- d) Zonas Especiais de interesse social;
- e) Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- f) Transferência do Direito de Construir;
- g) Consórcio Imobiliário;
- h) Direito de Preferência;
- i) Direito de Superfície;
- j) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
- k) Licenciamento Ambiental;
- l) Tombamento;
- m) Desapropriação; e
- n) Compensação Ambiental.

### III - Instrumentos de regularização fundiária:

- a) Concessão de direito real de uso;
- b) Concessão de uso especial para fins de moradia; e
- c) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião.

### IV - Instrumentos tributários e financeiros:

- a) Tributos municipais diversos;
- b) Taxas e tarifas públicas específicas;
- c) Contribuição de melhoria; e
- d) Incentivos e benefícios fiscais.

### V - Instrumentos jurídico-administrativos:

- a) Servidão Administrativa e limitações administrativas;
- b) Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;
- c) Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
- d) Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
- e) Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
- f) Termo Administrativo de Ajustamento de Conduta; e
- g) Dação de imóveis em pagamento da dívida.

### VI - Instrumentos de democratização da gestão urbana:

- a) Conselho municipal;
- b) Gestão orçamentária participativa;
- c) Audiências e consultas públicas;

- d) Conferências municipais;
- e) Iniciativa popular de projetos de lei; e
- f) Referendo Popular e Plebiscito.

## **CAPÍTULO I**

### **DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA**

Art. 36. São passíveis de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana (MZU).

§ 1º. Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata este artigo propor ao Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, conforme disposições do artigo 46 do Estatuto da Cidade.

§ 2º. Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados), no todo ou em partes, localizados na MZU, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero.

§ 3º. Considera-se solo urbano subutilizado:

I – localizado na Macrozona Urbana, cujo coeficiente de aproveitamento seja inferior ao mínimo definido para a zona em que está inserido;

II – imóveis vagos há mais de cinco anos, localizado nas ZC – Zona de Centralidade de Alta Densidade, ZEIHC 1 – Zona Especial de Interesse Histórico e Cultural, ZM 2 – Zona de Uso Misto de Baixa Densidade;

III – glebas ou terrenos maiores que 10.000 m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) em ZM 1 – Zona de Uso Misto de Média Densidade, dotada de infra-estrutura viária, de saneamento ambiental e de energia, inseridos na Macrozona Urbana.

§ 4º. Considera-se solo urbano não utilizado todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos a partir da promulgação desta Lei, ressalvados os casos de imóveis integrantes de massa falida.

Art. 37. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo anterior serão identificados e seus proprietários notificados.

§ 1º. A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;

II - por edital quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 2º. Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação.

§ 3º. Somente poderão apresentar pedidos de aprovação de projeto até 2 (duas) vezes para o mesmo lote.

§ 4º. Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

§ 5º. As edificações enquadradas no *caput* do artigo anterior deverão estar ocupadas no prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação.

§ 6º. Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, poderá ser prevista a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

§ 7º. 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 neste artigo, sem interrupção de quaisquer prazos.

§ 8º. Os lotes que atendam às condições estabelecidas nos §§ 2º e 3º do artigo anterior não poderão sofrer parcelamento sem que esteja condicionado à aprovação de projeto de ocupação.

§ 9º. O município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 2 anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público, cabendo ao Conselho Municipal do Plano Diretor propor formas de aproveitamento.

## **CAPÍTULO II**

### **DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS**

Art. 38. Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos no artigo anterior, o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

§ 1º. O Poder Executivo elaborará lei específica, com base no § 1º, do art. 7º da Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, estabelecendo a graduação anual das alíquotas progressivas e a aplicação deste instituto.

§ 2º. Caso a obrigação de parcelar, edificar e utilizar não esteja atendida no prazo de 5 (cinco) anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.

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

Art. 39. Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e 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 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (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 prevista no inciso I, do § 1º, do artigo 88;

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 5 (cinco) anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

Art. 40. O Poder Executivo poderá exercer a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do Direito de Construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, conforme disposições dos artigos 28, 29, 30 e 31 do Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos definidos nesta Lei.

Parágrafo único. A concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser negada pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, caso se verifique possibilidade de impacto não suportável pela infra-estrutura ou o risco de comprometimento da paisagem urbana.

Art. 41. As áreas passíveis de Outorga Onerosa são aquelas onde o Direito de Construir poderá ser exercido acima do permitido pela aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite estabelecido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e, especificamente, na ZCL – Zona de Centralidade Linear de Alta Densidade.

Art. 42. A contrapartida financeira, que corresponde à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, será calculada de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho do Plano Diretor, para cada situação apresentada.

Art. 43. Os recursos auferidos, com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, serão aplicados na ampliação do leito carroçável e calçadas ao longo da ZCL.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

Art. 44. O proprietário de imóvel localizado na Macrozona Urbana poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do Poder Executivo Municipal, quando tratar-se de imóvel:

I - de interesse do patrimônio histórico cultural;

II - de imóvel lindeiro ou defrontante às zonas especiais de interesse ambiental;

III - exercendo função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;

IV - servindo a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e HIS.

§ 1º. Os imóveis que se enquadrarem nos incisos I e III poderão transferir até 100% (cem por cento) do coeficiente de aproveitamento básico não utilizado.

§ 2º. Os imóveis que se enquadrarem nos incisos II poderão transferir até 50% (cinquenta por cento) do coeficiente de aproveitamento básico não utilizado;

§ 3º. A transferência de potencial construtivo, prevista no inciso IV acima, só será concedida ao proprietário que doar ao Município seu imóvel, para os fins previstos neste artigo.

Art. 45. O potencial construtivo, a ser transferido, será calculado segundo a equação a seguir:

$$ACr = VTc \div CAc \times CAr \div VTr \times ATc$$

Onde:

ACr = Área construída a ser recebida

VTc = Valor venal do metro quadrado do terreno cedente

CAc = Coeficiente de Aproveitamento Básico do terreno cedente

CAr = Coeficiente de Aproveitamento máximo do terreno receptor

VTr = Valor Venal do metro quadrado do terreno receptor

ATc = Área total do terreno cedente

Parágrafo único. O Coeficiente de Aproveitamento Básico será o do uso residencial multifamiliar da zona.

Art. 46. Os Imóveis tombados e aqueles definidos como de Interesse do Patrimônio Histórico Cultural, poderão transferir seu potencial construtivo não utilizado para outro imóvel, observando-se o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona para onde ele for transferido.

Parágrafo único. O proprietário do imóvel que transferir potencial construtivo, nos termos deste artigo, assumirá a obrigação de manter o mesmo preservado e conservado.

Art. 47. Os imóveis lindeiros e defrontantes à Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) terão gabarito limitado, podendo transferir seu potencial construtivo não utilizado para outro imóvel observando-se o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona para onde ele for transferido, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Art. 48. O impacto da concessão de outorga de potencial construtivo adicional e de transferência do direito de construir deverá ser monitorado permanentemente pelo Poder Executivo, que tornará públicos os relatórios do monitoramento.

## **CAPÍTULO V**

### **DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS**

Art. 49. As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas

estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, ampliando os espaços públicos, melhorias de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro contínuo ou descontinuado.

Art. 50. As Operações Urbanas Consorciadas têm como finalidade:

- I – a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- II – a otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- III – a implantação de programas de HIS;
- IV – a ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte público coletivo;
- V – a implantação de espaços públicos;
- VI – a valorização e criação de patrimônio histórico-cultural, ambiental, arquitetônico e paisagístico; e
- VII – a melhoria e ampliação da infra-estrutura e da rede viária estrutural.

Art. 51. Cada Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica que, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, conterà, no mínimo:

- I - delimitação do perímetro da área de abrangência;
- II - finalidade da operação;
- III - programa básico de ocupação da área e intervenções previstas;
- IV - Estudo Prévio de Impacto Ambiental e de Vizinhança (EIV);
- V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- VI - solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores;
- VII - garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor cultural e ambiental, protegidos por tombamento ou lei;
- VIII - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos;
- IX - forma de controle e monitoramento da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; e
- X - conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

§ 1º. Todas as Operações Urbanas deverão ser previamente aprovadas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor.

§ 2º. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso VIII deste artigo serão aplicados exclusivamente no programa de intervenções, definido na lei de criação da Operação Urbana Consorciada.

Art. 52. A Outorga Onerosa do Direito de Construir das áreas compreendidas no interior dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas rege-se-á, exclusivamente, pelas disposições de suas leis específicas, respeitados os coeficientes de aproveitamento máximo para operações urbanas.

Parágrafo único. Os imóveis localizados no interior dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas não são passíveis de receber o potencial construtivo transferido de imóveis não inseridos no seu perímetro.

## **CAPÍTULO VI DO DIREITO DE PREFERÊNCIA**

Art. 53. O Executivo municipal poderá exercer o Direito de Preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos artigos 25, 26 e 27 do Estatuto da Cidade.

Parágrafo único. O Direito de Preferência será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

II - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

V - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e

VI - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 54. O Executivo elaborará lei municipal que delimitará outras áreas em que incidirá o Direito de Preferência, além das seguintes que já fazem parte do Anexo:

I – Horto religioso para a criação de espaços públicos e áreas verdes; e

II – CASI para a criação de espaços públicos e áreas verdes.

Parágrafo único. Os imóveis colocados à venda nas áreas definidas no *caput* deverão ser necessariamente oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 55. O Executivo deverá notificar o proprietário do imóvel localizado em área delimitada para o exercício do Direito de Preferência, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a partir da vigência da lei que a delimitou.

Art. 56. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel para que o Município, no prazo máximo de 30 (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. A declaração de intenção de alienar onerosamente o imóvel deve ser apresentada com os seguintes documentos:

I - proposta de compra, apresentada pelo terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constará preço, condições de pagamento e prazo de validade;

II - endereço do proprietário, para recebimento de notificação e de outras comunicações;

III - certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel, expedida pelo cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária competente; e

IV - declaração assinada pelo proprietário, sob as penas da lei, de que não incidem quaisquer encargos e ônus sobre o imóvel, inclusive os de natureza real, tributária ou executória.

Art. 57. Recebida a notificação a que se refere o artigo anterior, a Administração poderá manifestar, por escrito, dentro do prazo legal, o interesse em exercer a preferência para aquisição de imóvel.

§ 1º. A Prefeitura fará publicar num jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida, nos termos do artigo anterior e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 2º. O decurso de prazo de 30 (trinta) dias após a data de recebimento da notificação do proprietário, sem a manifestação expressa do Poder Executivo Municipal de que pretende exercer o direito de preferência, faculta o proprietário a alienar onerosamente o seu imóvel ao proponente interessado nas condições da proposta apresentada sem prejuízo do direito do Poder Executivo Municipal exercer a preferência em face de outras propostas de aquisições onerosas futuras, dentro do prazo legal de vigência do Direito de Preferência.

Art. 58. Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a entregar ao órgão competente do Poder Executivo Municipal cópia do instrumento particular ou público de alienação do imóvel dentro do prazo de 30 (trinta) dias após sua assinatura.

§ 1º. O Executivo promoverá as medidas judiciais cabíveis para a declaração de nulidade de alienação onerosa efetuada em condições diversas da proposta apresentada.

§ 2º. Em caso de nulidade da alienação efetuada pelo proprietário, o Executivo poderá adquirir o imóvel pelo valor base de cálculo do imposto predial e territorial urbano ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Art. 59. O Executivo regulamentará por decreto os casos omissos para a melhor aplicação do presente instrumento urbanístico.

## **CAPÍTULO VII**

### **DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA**

Art. 60. Os empreendimentos considerados de impacto urbanístico e ambiental, definidos na seção I, do Título III, desta Lei, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser apreciado pelos órgãos competentes da Administração Municipal.

Art. 61. O Poder Executivo Municipal, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, poderá solicitar como condição para aprovação do projeto alterações e complementos no mesmo, bem como a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, pelo interessado, tais como:

I - ampliação das redes de infra-estrutura urbana;

II - área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em percentual compatível com o necessário para o atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento;

III - ampliação e adequação do sistema viário, ponto de ônibus, faixa de pedestres, implantação de sinalização semafórica;

IV - proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;

V - manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;

VI - cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros;

VII - percentual de habitação de interesse social no empreendimento;

VIII - possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade; e

IX - manutenção de áreas verdes.

§ 1º. As exigências previstas nos incisos anteriores deverão ser proporcionais ao porte e ao impacto do empreendimento.

§ 2º. A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta pelo interessado, em que este se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Executivo Municipal, antes da finalização do empreendimento.

§ 3º. O Certificado de Conclusão da Obra ou o Alvará de Funcionamento só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas no parágrafo anterior.

## **CAPÍTULO VIII**

### **PROJETOS ESPECIAIS**

Art. 62. Entende-se por projetos especiais o conjunto de ações públicas e/ou privadas nas áreas de significativa relação estrutural do município que merecem atenção e detalhamento, levando-se em conta suas escalas de intervenção:

I - a significativa relação destas estruturas no contexto do município e seus desdobramentos, como barreira ou como conexão;

II - a necessária consideração sobre aproximações de projetos médios e localizados, derivados da análise global e dos pormenores de contingência de cada fragmento.

Art. 63. Ficam estabelecidos como projetos especiais, além de outros, os aqui mencionados:

I - complementação do anel viário;

II - criação de parques lineares nos vales dos Ribeirões do Chá e dos Cavalos;

III - ampliação da largura das Avenidas Padre Albuquerque e Prudente de Moraes;

IV - construção da nova Estação Rodoviária;

V - construção dos novos terminais de ônibus urbano e rural;

VI - Construção do novo cemitério;

VII – Construção do Aeroporto;

VIII – Construção do Aterro Sanitário; e

IX – readequação dos prédios e logradouros públicos, e calçadas aos dispositivos legais e regras previstas nas normas técnicas brasileiras de acessibilidade, em especial às pessoas portadoras de deficiência ou com modalidade reduzida.

## **TÍTULO IV DA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA**

### **CAPÍTULO I DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR**

Art. 64. Fica criado o Conselho Municipal do Plano Diretor, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil.

Parágrafo único. O Conselho Municipal do Plano Diretor será vinculado ao Gabinete do Prefeito.

Art. 65. O Conselho Municipal do Plano Diretor será composto por 30 (trinta) membros, de forma paritária, com a seguinte composição:

I – 12 (doze) representantes do Poder Público;

II – 6 (seis) representantes dos movimentos sociais e populares;

III – 4 (quatro) representantes de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;

IV – 3 (três) representantes de trabalhadores, através de suas entidades sindicais;

V – 2 (dois) representantes de empresários, através de suas entidades sindicais e/ou associações de classe; e

VI – 3 (três) representantes de operadores e/ou concessionários de serviços públicos.

Art. 66. Compete ao Conselho Municipal do Plano Diretor:

I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;

II - deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;

III - acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;

IV - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;

V - monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir;

- VI - aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;
- VII - acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;
- VIII - zelar pela integração das políticas setoriais;
- IX - Deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação urbanística municipal;
- X - convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;
- XI - convocar audiências públicas; e
- XII - elaborar e aprovar o regimento interno.

Art. 67. O Conselho Municipal do Plano Diretor poderá instituir câmaras técnicas e grupos de trabalho específicos.

Art. 68. Os representantes do Conselho Municipal do Plano Diretor não serão remunerados, sendo seus serviços considerados de relevante interesse público e sua ausência ao trabalho, no caso do servidor público municipal, em função do Conselho, será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal oferecerá condições, exceto financeiras, para que o conselheiro possa comparecer às sessões do Conselho Municipal.

## **CAPÍTULO II**

### **DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Art. 69. A participação popular na gestão da Política Urbana se fará através de:

- I – audiências públicas; e
- II – consulta popular – plebiscito e referendo.

Art. 70. (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

III – (VETADO)

Art. 71. O plebiscito e o referendo serão convocados e realizados com base na Legislação Federal pertinente e no disposto na Lei Orgânica do Município de Itapetininga.

## **TÍTULO V**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 72. O Poder Executivo instalará 2 (dois) anos após a publicação desta Lei, audiência pública para análise e revisão do Plano Diretor, encaminhando à Câmara Municipal projetos de lei alterando, substituindo ou excluindo dispositivos discutidos e aprovados pela audiência pública.

Art. 73. O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal projeto de lei de revisão geral do Plano Diretor 5 (cinco) anos após a publicação desta Lei.

Art. 74. (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

Art. 75. (VETADO)

Art. 76. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**ROBERTO RAMALHO TAVARES**

Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito, aos dezoito dias de janeiro de 2007.

**MESSIAS FERREIRA LUCIO**

Secretário de Gabinete