

COORDENADORES

ODETE MEDAUAR

FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

ESTATUTO DA CIDADE

Lei 10.257, de 10.07.2001

COMENTÁRIOS

CARLOS BASTIDE HORBACH

FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

MÁRCIA WALQUIRIA BATISTA DOS SANTOS

MARCOS JORDÃO TEIXEIRA DO AMARAL FILHO

MARCOS MAURICIO TOBA

ODETE MEDAUAR

2.^a edição revista, atualizada e ampliada

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Brasil

[Leis etc.]

Estatuto da Cidade : Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários / coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 85-203-2539-4

1. Brasil – Constituição (1988) 2. Cidades – Leis e legislação – Brasil I. Medauar, Odete. II. Almeida, Fernando Dias Menezes de. III. Título.

04-1867

CDU-34 : 711.4 (81) (094)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Estatuto da Cidade : Direito 34 : 711.4 (81) (094)
2. Estatuto da Cidade : Brasil : Direito 34 : 711.4 (81) (094)

1

DIRETRIZES GERAIS

ODETE MEDAUAR

LEI 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.

Capítulo I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1.º 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.

1.1 Introdução

Em 10.07.2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade – Lei 10.257, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Deve-se lembrar que antes da Constituição Federal de 1988 já houvera tentativa de dotar o Brasil de uma lei geral de desenvolvimento urbano, com projetos apresentados, mas desprovidos de seguimento.

Tendo em vista que o art. 182, *caput*, prevê a conformidade da política de desenvolvimento urbano municipal às diretrizes gerais fixadas em lei e que o § 4.º do mesmo artigo também remete à lei federal a aplicação dos instrumentos para obtenção do adequado aproveitamento do solo urbano, o então senador (já falecido) Pompeu de Souza, do PMDB-DF, elaborou e propôs o Projeto de Lei 181, de 1989, que foi a primeira formatação do Estatuto. Alguns urbanistas colaboraram com os estudos do projeto original.

O referido projeto de lei teve tramitação rápida no Senado, sendo aprovado no ano seguinte. Remetido à Câmara Federal, aí permaneceu praticamente imobilizado até 1999, quando o deputado Inácio Arruda, do PC do B-CE, foi designado relator para a Câmara. Tendo a colaboração do deputado Ronaldo César Coelho, do PSDB-RJ, Inácio Arruda sistematizou as emendas, consultou movimentos e entidades ligadas aos problemas urbanos, do que resultou um substitutivo, que recebeu o n. 5.788, aprovado em novembro de 2000 pela Câmara. Retornando ao Senado, ante as mudanças advindas da Câmara, o projeto novamente tramitou de modo rápido, ficando com o senador Mauro Miranda, do PMDB-GO, a incumbência de relatá-lo. O senador praticamente reiterou o texto aprovado pela Câmara para apressar a aprovação, o que ocorreu em meados de junho de 2001.

Encaminhado à sanção presidencial, recebeu alguns vetos, ressaltando-se o dos arts. 15 a 20, relativos à concessão de

uso de imóvel público para fins de moradia. O Chefe do Executivo comprometeu-se, na ocasião, a propor projeto de lei ou editar medida provisória para disciplinar a matéria. Em 04.09.2001 foi editada a Medida Provisória 2.220 referente a essa concessão de uso.

O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou lembrada, nesse aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.

Mas a edição do Estatuto não acarreta, por si, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se, como se disse, de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade. Em todo Município serão tomadas as decisões para efetivar as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com a ouvida, com a participação da coletividade, segundo prevê o próprio Estatuto.

O Estatuto da Cidade representa, sem dúvida, um passo marcante em matéria urbanística, que estivera pouco lembrada e tratada no Brasil desde as décadas de 60 e 70 do século XX, época do florescimento de inúmeros estudos, livros, artigos, projetos e mesmo órgãos públicos dedicados aos temas urbanos, seguindo-se um longo período de quase despreocupação, paralelo ao progressivo agravamento da realidade urbana nas cidades. Esta Lei faz renascer o interesse pela ques-

tão urbana e praticamente impõe aos governantes municipais e ao setor privado muita atenção na matéria, pois, ante a Medida Provisória 2.180-35/2001, a ordem urbanística foi acrescentada ao rol de itens objeto da ação civil pública (o art. 53 do Estatuto da Cidade já alterara o art. 1.º da Lei 7.347/1985, para incluir entre as matérias da ação civil pública a ordem urbanística, sendo esta objeto de nova renumeração pela citada medida provisória). O ressurgimento desse interesse, por parte da sociedade e do Poder Público, também se traduz na criação, pela Medida Provisória 2.220, de 04.09.2001, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão deliberativo e consultivo, que, por força da Medida Provisória 103, de 1.º.01.2003, convertida na Lei 10.683, de 28.05.2003, passou a denominar-se Conselho das Cidades, integrando a estrutura básica do Ministério das Cidades, instituído pela mesma medida provisória.

Torna-se mister, por isso, conhecer, divulgar, discutir e aplicar o Estatuto da Cidade, para a melhoria da qualidade de vida de toda a população.

1.2 As bases constitucionais

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

[...]

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.

§ 1.º 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.

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

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

§ 4.º 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.

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

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

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

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

A Constituição Federal de 1988 reserva um significativo espaço para a matéria urbanística. Dentre os vários preceitos sobre o tema deve-se ressaltar o art. 21, XX, que atribui à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

Assim, cabe à União fixar as diretrizes, ou seja, os preceitos basilares, para alavancar o desenvolvimento urbano, nele incluídas as questões atinentes à moradia, ao saneamento básico e aos transportes urbanos.

Evidente que essas diretrizes aplicam-se a todo o País, incidindo de modo mais intenso no âmbito municipal, que é onde ocorrem precipuamente as atuações urbanísticas. A respeito da aplicabilidade das diretrizes, pode-se lembrar que o termo *diretrizes* denota o sentido de: linhas reguladoras, instruções ou indicações; linhas básicas; balizas; esquemas gerais. Transposto para a fonte legislativa significa preceitos indicadores, preceitos que fixam esquemas gerais, linhas básicas em determinadas matérias; preceitos norteadores da efetivação de uma política. Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral. As leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios (nem sempre o termo é usado na acepção técnico-jurídica), indicadores para elaboração de textos normativos daí decorrentes e para as práticas administrativas.

Tendo em vista que a Constituição Federal atribui à União ora competência para legislar sobre normas gerais, ora competência para legislar sobre diretrizes ou para instituí-las, mostra-se cabível indagar quanto à equivalência do teor dos respectivos textos que as expressam. Em outras palavras: diretrizes e normas gerais podem ser consideradas similares para efeito do

alcance dos preceitos contidos nas respectivas leis? A resposta há de ser positiva. A consulta à literatura revela que se usa o termo *diretrizes* para conceituar as normas gerais ou que se englobam ambas sob a rubrica de *legislação principiológica*. Em matéria urbanística, o art. 24, I, diz caber à União, aos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico. E, por força do § 1.º deste artigo, a competência da União, quanto à legislação concorrente, se expressa em normas gerais. De seu lado, os arts. 21, XX, e 182 mencionam o termo *diretrizes* para assinalar a competência da União no assunto. Vê-se, então que a Lei Maior, no campo urbanístico, tanto se refere a normas gerais quanto a diretrizes, o que se mostra equivalente. Esta equivalência transporta para as diretrizes o mesmo alcance de que são dotadas as normas gerais, conforme se deduz do disposto no § 4.º do art. 24 da Constituição Federal; ao dizer que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, afirma a aplicação impositiva das normas gerais na legislação dos demais entes federativos”. Desse modo, leis de normas gerais e leis de diretrizes apresentam igual repercussão quanto ao caráter impositivo e vinculante sobre as normas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tendo em vista a estrutura do Estatuto da Cidade e de sua ementa pode-se indagar se as diretrizes de desenvolvimento urbano abrangem o texto integral ou dizem respeito apenas aos dispositivos contidos no capítulo denominado *diretrizes gerais*. A acepção restrita encontraria algumas dificuldades. Mesmo considerando que a ementa menciona não só as diretrizes gerais da política urbana, mas também a regulamentação dos arts. 182 e 183, esta divisão não acarreta efeitos quanto à impositividade à legislação dos Municípios; os

dispositivos alheios ao Capítulo I também são vinculantes, porque a União é dotada de competência para dispor sobre normas gerais de direito urbanístico, de observância necessária na legislação dos outros entes federativos. Evidente que o Estatuto da Cidade destina-se precipuamente aos Municípios, aplicando-se também ao Distrito Federal e seu governador, com fulcro no seu art. 51. Outra barreira ao sentido restrito encontra-se no seguinte: diretrizes de desenvolvimento urbano e diretrizes da política urbana se equiparam, pois a fixação dessas balizas traz subjacente a existência de uma política, de uma orientação na matéria. Daí a prescrição contida no art. 1.º, *caput*, do Estatuto da Cidade: “Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei”. Quer dizer, a Lei no seu teor completo.

Assim, quer as diretrizes gerais do Capítulo I, quer os demais preceitos, todos se impõem à legislação municipal, inclusive aos planos diretores e aos projetos e planos decorrentes do plano diretor. Vinculam também a legislação urbanística dos Estados e do Distrito Federal.

Parece possível que surjam questionamentos sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos, ante as dificuldades de se delimitarem, com precisão, os contornos das diretrizes e dos preceitos de minúcia. Mas deve-se lembrar que a Constituição de 1988 atribuiu à União a fixação dessas diretrizes. Por outro lado, nem sempre os Municípios, em especial os de menor porte, contam com pessoal técnico ou têm condições financeiras de contratar técnicos ou juristas para elaborar normas urbanísticas. O Estatuto da Cidade fornece, então, os parâmetros aos Executivos e Legislativos municipais na elaboração de suas leis

e planos urbanísticos. Além do mais, melhor que invocar, a cada passo, a inconstitucionalidade deste ou daquele dispositivo é buscar a aplicação e efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, para eliminar ou atenuar os graves problemas acarretados pelo caos urbano.

Cabe invocar novamente o art. 24, I, da Constituição Federal de 1988, que prevê a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico. Nos termos do § 1.º desse artigo, tratando-se de competência concorrente, a União estabelecerá normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2.º). Quanto ao Município, a Constituição Federal lhe atribui a competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II). No caso das diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, o Município, na sua legislação, deverá, assim, absorvê-las e suplementá-las, no que for compatível com a sua realidade e com os seus objetivos.

1.3 Art. 1.º

O *caput* do art. 1.º mostra-se claro ao dizer que na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, serão aplicados os preceitos dessa Lei.

Quanto ao parágrafo único, alguns aspectos merecem realce.

a) Em primeiro lugar, vê-se que fixa uma denominação oficial para a Lei – Estatuto da Cidade. Várias leis brasileiras, após sua promulgação, passam a ser citadas mediante um nome advindo do uso, um nome não oficial. É o caso das expressões: lei de crimes ambientais; lei das concessões; lei das licitações;

lei geral de desapropriação. Para a Lei 10.257/2001 conferiu-se o nome oficial de Estatuto da Cidade.

b) Em segundo lugar, desperta atenção dizer que *estabelece normas de ordem pública e interesse social*. As expressões *leis de ordem pública* e *normas de ordem pública* são clássicas e muito conhecidas. Significam, em síntese, leis ou normas que não podem ser derogadas ou moldadas pela vontade dos particulares, sendo imperativas, cogentes. Essas expressões contrapõem-se à locução *leis ou normas de ordem privada*, que se mostram facultativas ou supletivas. No tocante à locução *interesse social*, parece aqui significar algo *relevante para toda a sociedade*, não podendo, portanto, ser afastado pela vontade privada. Cabe lembrar que na literatura clássica a respeito do sentido da expressão *leis de ordem pública* associava-se, com freqüência, a ordem pública com a *ordem social*, ou seja, com a manutenção da sociedade.

A expressão *estabelece normas de ordem pública e interesse social*, embora pareça redundante, não se mostra despropositada. Pareceria redundante, pois, tratando-se de normas urbanísticas, inseridas no âmbito do Direito Público, configuram logicamente preceitos de ordem pública. No entanto, o legislador talvez quisesse ressaltar e tornar clara uma nova conformação de direitos ou de figuras jurídicas classicamente vislumbradas sob o ângulo privado.

c) Tais normas, segundo o parágrafo único do art. 1.º, regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, do equilíbrio ambiental.

Percebe-se, então, que o uso da propriedade urbana visará, sobretudo, ao bem coletivo, à segurança e bem-estar dos

cidadãos e ao equilíbrio ambiental. Portanto, o uso da propriedade urbana não mais se direciona somente ao interesse do proprietário; este deve conciliar-se com o interesse geral, pois está permeado pela função social da propriedade, mencionada no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal.

Mostra-se de grande relevância a menção ao *equilíbrio ambiental* como um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, *caput*). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual; lixo; ausência de áreas verdes.

Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

1.4 Art. 2.º

O *caput* do art. 2.º fixa como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nas *funções sociais da cidade* se entrevê a cidade como *locus* não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como o espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres huma-

nos, ao crescimento educacional e cultural. Ao mencionar as *funções sociais da propriedade urbana*, com base certamente no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal, o dispositivo ressalta o direcionamento da propriedade urbana a finalidades de interesse geral, com as quais há de se conformar ou conciliar o direito individual de propriedade, não mais dotado de caráter absoluto.

Os dezesseis incisos do art. 2.º contêm as diretrizes a serem observadas na política urbana. O teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da Administração Pública, a qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação setor público-setor privado.

1 – 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;

O inc. I abriga uma expressão nova no panorama legislativo pátrio: *cidades sustentáveis*. A locução inspira-se no Direito Ambiental, onde surgiu e de onde se expandiu a locução *desenvolvimento sustentável*. Parece oportuno lembrar que em 1985 a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu formar uma comissão de especialistas, coordenada por Gro Harlem Brundtland. Os trabalhos da comissão culminaram, em 1987, na emissão de um relatório, denominado *Nosso futuro para*

todos, também conhecido como relatório Brundtland. Esse relatório pregou a necessidade de uma política de desenvolvimento que levasse em conta os limites ecológicos do planeta, utilizando-se adequadamente os recursos ambientais, daí a expressão desenvolvimento sustentável. Aí também se insere o sentido de satisfação das necessidades da geração presente sem sacrifício das gerações futuras, e, portanto, o sentido de solidariedade.

Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.

Neste inciso vem ressaltada, como diretriz, a garantia do direito a cidades sustentáveis, direito este entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Tudo isso implica solidariedade e se traduz em vida urbana digna para todos.

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;

O segundo inciso retrata um modo renovado de tomada de decisões que afetam parcelas significativas da coletividade ou toda a coletividade. A chamada gestão democrática leva o governante a ouvir a população, a conhecer suas aspirações, para

que as políticas e decisões não sejam imperiais e retratem as necessidades coletivas. Não se pode mais supor que somente pelos votos recebidos o governante adquira, de modo automático, a capacidade de conhecer o que a população aspira nesta ou naquela questão. É muito freqüente ocorrer dissonância entre políticas e decisões do governante e vontade da população, sobretudo quando este não se preocupa em ouvi-la, em consultá-la, ao menos nas questões que mais diretamente atinjam as pessoas, como é o caso dos problemas urbanísticos e ambientais. Há muito, em países europeus, já se vêm adotando mecanismos de ouvida da população, em matéria urbanística e ambiental. Agora, o Estatuto da Cidade vem fixar essa diretriz, indicando a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no tocante à formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos.

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

Este inciso delinea igualmente uma feição renovada da relação Estado-sociedade. A uma concepção e prática de separação dos dois âmbitos, seguiu-se, a partir das décadas de 80 e 90 do século XX, uma concepção e prática de aproximação, de colaboração, de conjugação de esforços entre Estado e sociedade, entre Administração e sociedade. Aqui se menciona a cooperação entre os governos e a iniciativa privada e demais setores da sociedade na urbanização, visando 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;

O inc. IV refere-se ao planejamento voltado para o desenvolvimento urbano como diretriz da política urbana. Pode-se lembrar que na década de 70 do século XX floresceram, com grande riqueza, estudos, artigos, livros e preocupações com o planejamento urbanístico. No entanto, essa fase não acarretou resultados práticos. Parece que os governantes brasileiros em geral sentem ojeriza por planejamento e por planos; por vezes, estes são elaborados, mas raramente são aplicados. Em decorrência, caos urbano, descontinuidade ou ausência de gestão urbana, desinformação e indiferença.

Nas aulas de Direito Urbanístico do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, freqüentadas por diplomados em Direito e por arquitetos e engenheiros, inúmeras vezes foram discutidos os problemas relativos à falta de interesse na elaboração de planos urbanísticos, sobretudo o plano diretor, ou à falta de efetividade dos mesmos. Alguns aspectos sempre foram ressaltados: a) a mentalidade retrógrada, existente em muitos governantes, de nada aceitarem de gestões anteriores, consideradas *a priori* como inadequadas e incompatíveis com uma “nova era” trazida pelo novo governo; b) a compulsão de querer deixar a “marca” em tudo, até em planos diretores, ainda que seja a alteração de uma só palavra; c) a ausência da participação da coletividade na formulação do plano diretor; nos casos relatados por arquitetos de cidades da Grande São Paulo, em que a população foi envolvida na ela-

boração do plano diretor, tornou-se mais difícil ao Chefe do Executivo ou vereadores a conduta de ignorá-lo.

Agora, o Estatuto da Cidade insere o planejamento urbano entre as diretrizes da política urbana, visando a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano caótico e suas conseqüências sobre o meio ambiente. Espera-se que a diretriz se torne efetiva, como um precioso instrumento da execução da política urbana, sem solução de continuidade.

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

O inc. V cuida de incumbência precípua do Poder Público, diretamente ou mediante execução privada: a oferta de equipamentos urbanos e comunitários e a disponibilização de transporte e serviços públicos adequados à população. Note-se que a Lei 8.987/95 – Lei de concessões –, no art. 6.º, § 1.º, caracteriza como adequado o serviço público que atende às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

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;

A ordenação do solo consiste na disciplina que determina o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como será usado. É um aspecto nuclear da atividade urbanística, realizada em âmbito municipal. Com efeito, o art. 30, VIII, da Constituição Federal atribui aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação. Os elementos básicos da ordenação do solo devem figurar no plano diretor, sendo depois especificados em leis próprias, como, por exemplo, a lei do zoneamento, lei de parcelamento do solo (respeitada, no caso, a legislação federal).

O controle do uso do solo compete, de modo precípua, ao Município, embora, segundo o caso, dele venham participar órgãos estaduais e federais. A legislação, as licenças, a fiscalização e a imposição de sanções constituem os meios básicos pelos quais o Poder Público municipal tem o dever e o direito de realizar o controle do uso do solo. Boa parte dos graves problemas urbanos que hoje afetam a vida de grandes cidades deve-se à total omissão (por vezes de má-fé) da Administração

municipal no exercício da função fiscalizatória, que infelizmente, no Brasil, veio a adquirir conotação pejorativa. Tal quadro necessita ser alterado e a população deve atuar para *cobrar* do governante municipal o controle do uso do solo.

A ordenação e o controle do uso do solo, se plena e efetivamente realizados, por si, evitam as situações apontadas nas alíneas deste inciso, embora seja útil ressaltá-las:

a) utilização inadequada dos imóveis urbanos. Não somente as normas urbanísticas, mas, sobretudo, a fiscalização e a sensibilidade do governante às reclamações dos administrados permitirão impedir uso inadequado de imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes. Visa-se, em especial, a evitar a degradação de grandes áreas ou a consolidação de usos indevidos em espaços amplos, gerando o que erradamente se vem denominando *vocação* do lugar;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana. Busca-se aqui o que se poderia denominar *espaço urbanisticamente equilibrado* ou *equilíbrio urbano*, semelhante à expressão *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, constante do art. 225 da Constituição Federal. Trata-se da proporção entre atividades urbanísticas e infra-estrutura, a ser observada, visando a preservar a qualidade de vida dos munícipes. E deve configurar um direito a ser exigido pelos munícipes;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente. Este é um dos desdobramentos do *espaço urbanisticamente equilibrado* ou do *equilíbrio urbano*: a proporção entre aumento de tráfego e existên-

cia da infra-estrutura necessária. Nas grandes metrópoles caóticas, como São Paulo, tal aspecto parece estar muito distante das preocupações dos governantes, refletindo-se naqueles que aprovam empreendimentos altamente geradores de tráfego, sem qualquer providência ou exigência de compensação, para não gerar desequilíbrio. Deve-se lembrar que a geração de tráfego e demanda por transporte público figura como um dos aspectos a serem incluídos na análise das repercussões do empreendimento realizada pelo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (art. 37, V, do Estatuto);

c) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização. O Estatuto da Cidade vem permeado de claro intuito de efetivar o adequado uso dos imóveis urbanos, de acordo com preceitos do plano diretor, no que se inclui o direcionamento a tal uso e a sanção ao uso diverso ou ao não uso. Sabe-se que existe uma *cultura* arraigada na população brasileira, inclusive nos segmentos de baixa renda, de que a propriedade imobiliária garante renda, é uma segurança, é um patrimônio (mesmo irrisório) a ser passado para as gerações futuras. É muito comum ver uma família simples construir uma casa e nos fundos levantar uma edícula para alugar a uma família mais simples ainda. Em dimensão macroscópica, a retenção especulativa de imóvel, ou seja, o não uso somente com a finalidade de alcançar valorização pela passagem do tempo ou pelo advento de circunstâncias valorativas, contribui para o agravamento dos problemas de moradia e de degradação urbana;

f) a deterioração de áreas urbanizadas; e

g) a poluição e a degradação ambiental. A ordenação e o controle do solo realizados com seriedade e empenho certamente impedirão a degradação urbanística e 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;

Eis um ponto relevante na política urbana, que impede raciocinar-se e agir em termos de separação rígida entre urbano e rural. As fronteiras se flexibilizam, as atividades se integram e se complementam, pois urbano e rural fazem parte do território do Município. O urbano está atento ao rural e dele não se esquece.

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;

Esta diretriz extrapola o aspecto precipuamente urbanístico, mesclando-o a fatores econômicos e ambientais. Pretende que estejam em equilíbrio a produção, o consumo a expansão urbana e a qualidade ambiental, social e econômica do Município. Nem sempre está na competência do Município as várias medidas que afetam esse equilíbrio, mas este pode desempenhar papel importante para que seja alcançado.

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

A diretriz visa a impedir que alguns obtenham vantagens e outros prejuízos em virtude de processos de urbanização. Há

de se buscar a distribuição eqüitativa de vantagens e de ônus, o que exige sobretudo empenho, dedicação e conhecimento do governante municipal, além, é óbvio, do intuito de atender ao interesse da população.

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 fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Aqui também se encontra diretriz que extrapola o âmbito urbanístico, pois diz respeito a medidas de caráter econômico, tributário e financeiro, que muitas vezes não dependem só de políticas e decisões municipais. O importante é situar o desenvolvimento urbano no foco desses instrumentos.

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

Esta diretriz incentiva o Poder Público municipal a instituir a contribuição de melhoria, figura tributária prevista no art. 145, III, da Constituição Federal e disciplinada pelo Decreto-lei 195, de 24.02.1967, pela qual os proprietários de imóveis valorizados em virtude de obras públicas devem pagar uma importância a ser calculada segundo critérios predeterminados. A contribuição de melhoria é de difícil aplicação, em especial porque todos os critérios para cobrança são suscetíveis de questionamentos. Daí a sua reduzida efetividade.

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

Parâmetro relevante da política urbana diz respeito à proteção e recuperação do meio ambiente natural e cultural. A Constituição Federal atribui ao Poder Público e à coletividade a proteção do meio ambiente cultural (art. 216) e natural (art. 225) e a política urbana não poderia deixar de lado tais aspectos. Denota-se aí a profunda conexão entre urbanismo e meio ambiente, entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental.

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;

A diretriz visa a que a autoridade municipal e a população interessada sejam ouvidos em caso de empreendimentos, sob a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, potencialmente degradadores do meio ambiente natural ou cultural ou que também afetem o conforto e a segurança dos munícipes. Por exemplo: construção de aeroportos.

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;

Percebe-se o intuito de tornar regulares situações irregulares, no tocante à ocupação de áreas por população de baixa

renda. É prevista, para tanto, a edição de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, edificação. A matéria revela-se controvertida, porque, além da questão social, altamente relevante, existe o risco de incentivo a ocupações indevidas, ante a perspectiva de futura regularização ou anistia, com a flexibilização das normas urbanísticas.

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;

Mostra-se de grande importância a simplificação da legislação de ordenação, uso e ocupação do solo. O objetivo não se resume na redução de custos e aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais, sem prejuízo da segurança da edificação. Há de ser considerada, em especial, a facilidade de compreensão dessas regras por toda a população, sua difusão, para propiciar sua efetividade, seu cumprimento.

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.

A função urbanística cabe precipuamente ao Poder Público; trata-se de uma função pública, essencialmente. Isso não impede que seja realizada também por agentes privados, desde que atendido o interesse da coletividade, sob a égide da legislação pertinente. A isonomia de condições apresenta-se mais sob o ângulo de uma situação ideal a ser intentada como um incentivo à atuação de agentes privados, pois é muito difícil realizá-la de forma plena.

Art. 3.º 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.

1.5 Art. 3.º

O art. 3.º arrola algumas atribuições da União em matéria de política urbana, sem prejuízo de outras. Os incs. I a V abrigam preceitos já existentes na Constituição Federal de 1988, ou dela deduzidos de forma indubitosa. Talvez tenha havido o intuito de reunir, num só artigo do Estatuto, as principais competências da União em matéria urbanística.

Assim, a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, arrolada no inc. I, deriva do disposto no art. 24, I, combinado com o § 1.º do mesmo artigo e

com o art. 30, II, todos da Constituição Federal. Segundo tais preceitos, a União, os Estados e o Distrito Federal são dotados de competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, cabendo ao Município suplementar a legislação federal e estadual e à União fixar as normas gerais da matéria. Por isso, seria dispensável a menção em lei desse encargo, já atribuído pela Constituição Federal.

O inc. II adapta para o âmbito da política urbana os termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que se apresentam do seguinte modo: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Vê-se, então que a Constituição Federal remete a uma lei complementar, até agora não editada, a fixação de normas para essa cooperação genérica. Embora neste inc. II não haja referência a uma lei complementar, não se poderia fugir da exigência constitucional; se a lei complementar é a forma de expressão das normas para a cooperação genérica entre os componentes federativos, como determina a Constituição Federal, também o será para as normas de cooperação em matéria de política urbana. Por outro lado, ante a autonomia dos entes federativos, essa lei somente poderá delinear as figuras jurídicas instrumentais da cooperação, pois, tratando-se de cooperação, não poderá ser imposta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em cujo âmbito se decidirá a respeito.

O inc. III revela-se uma reprodução quase total do art. 23, IX, da Constituição Federal, que atribui competência material comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas de construção de moradias e

a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Neste inciso, menciona-se iniciativa da União e em conjunto com demais entes federativos. Ora, o “em conjunto” não poderá ser imposto por uma lei federal; embora seja relevante a atuação de todos na solução desses problemas graves, dependerá da anuência de cada ente autônomo aceitar ou não o compartilhamento de esforços.

Por sua vez, os supracitados incs. IV e V da Lei transcrevem, de forma literal, os incs. XX e IX, respectivamente, do art. 21 da Constituição Federal, os quais atribuem à União essas competências.