

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**

**ASPECTOS DA ORDENAÇÃO TERRITORIAL NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ROBERTO BRAGA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da Universidade de  
São Paulo para a obtenção do grau de Mestre em  
Geografia Humana, sob a orientação da  
Professora Doutora Ana Maria Marques Camargo  
Marangoni.

1993

A digitalização deste documento foi possível graças ao investimento do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana (PPGH-FFLCH-USP) e realizada com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Essa ação integra as atividades de comemoração dos 50 anos do PPGH no ano de 2021. Para mais informações sobre o PPGH e sua história, visite a página do programa: <http://ppgh.ffeilch.usp.br/>.



Este trabalho é dedicado à minha orientadora, por sua dedicação, confiança, amizade e, sobretudo, paciência.

## Sumário

I. <u>Introdução</u> .....	005
II. <u>Fundamentação Teórica e Conceitual da Pesquisa</u> ....	010
II.1. O Conceito de Ordenação Territorial .....	010
II.2. A Ordenação do Território e o papel do Poder Público Municipal .....	014
II.3. As Leis Orgânicas Municipais .....	017
II.4. A Função Social da Propriedade Urbana .....	022
II.5. O Plano Diretor .....	033
II.6. O Zoneamento Urbano .....	055
II.7. O Parcelamento do Solo Urbano .....	081
II.8. O Parcelamento ou Edificação Compulsórios .....	090
III. <u>Procedimentos Metodológicos da Pesquisa</u> .....	094
IV. <u>Apresentação e Discussão dos Resultados</u> .....	103
V. <u>Considerações Finais</u> .....	130
VI. <u>Bibliografia</u> .....	134
VII. <u>Anexos</u> .....	144

*As teorias são redes que lançamos para capturar o que chamamos "o mundo" ; para racionalizá-lo, explicá-lo e dominá-lo. Esforçamo-nos para deixar as malhas cada vez menores.*

Popper

## I - Introdução

O Estado, inegavelmente, exerce papel fundamental no processo de organização do espaço geográfico, sendo a ordenação territorial o mecanismo básico, através do qual exerce este papel.

Dentre os entes político-territoriais que compõem o Estado brasileiro, o município vem assumindo um papel de grande destaque no quadro da política de ordenação territorial, notadamente no nível urbano. Essa ressurgência do poder local como instância privilegiada de resolução dos conflitos e promoção das políticas públicas é, com certeza, fruto do processo de abertura política que se iniciou com os estertores da ditadura militar e culminou na constituinte de 1988, que produziu uma constituição de cunho inegavelmente descentralizador e municipalista.

O municipalismo, doutrina que encontra guarida nos mais diversos setores da sociedade, juntamente com a descentralização, é visto como consequência natural da democratização das relações políticas e caminho certo e seguro para a superação dos problemas nacionais. Lamparelli ilustra esta questão de modo exemplar :

*As formas descentralizadas de gestão urbana não são bandeiras dos diversos capitais, nem das classes dominantes ou de rendas mais altas. Elas interessam, em parte, às classes médias proprietárias que desejam melhorar seu bairro, valorizando seus imóveis. Os verdadeiros interessados e beneficiados pela proximidade do poder local são as classes trabalhadoras e suas famílias, especialmente os segmentos sociais ausentes do mercado de trabalho, a população infantil, os da terceira idade e as donas de casa.*

*Os movimentos sociais urbanos não encontram interlocutores próximos e frustram sua luta pela existência de canais e de autoridades competentes com quem possam manter vínculos e compromissos permanentes.*

*Configura-se portanto, como necessidade urgente, a reorganização social-político-administrativa que contemple a dimensão espacial da organização social e a interação entre o Estado e a sociedade civil, que se organiza na sua base de vida social e política.<sup>1</sup>*

De fato, não se pode negar que o município seja instância privilegiada na relação Estado-sociedade civil. Não obstante, as possibilidades que se colocam não se resumem apenas aos aspectos positivos levantados pelos municipalistas. As implicações são bastante contraditórias. Tais contradições aparecem na medida em que o município, ou o poder local, por esta maior proximidade com a sociedade, também é o *locus* privilegiado de práticas políticas nada democráticas, e bastante perniciosas, que estão na raiz dos problemas que se pretende solucionar com a descentralização. Estamos falando do clientelismo e do coronelismo, práticas que fazem parte do cotidiano político-administrativo da maioria ( para não dizer da quase totalidade ) dos municípios brasileiros.

Sem embargo, a Constituição de 1988 conferiu ao município brasileiro um status nunca antes alcançado, que é o de unidade autônoma da Federação, juntamente com os Estados e o Distrito Federal ( na constituição de 1967/69 o município era considerado parte integrante dos Estados e não da União ), o que lhe confere uma autonomia muito grande.

Dentro desse quadro de maior autonomia, o município passa a ter um papel de maior destaque no que se refere à

---

1 Celso Monteiro Lamparelli. Políticas Públicas, Desenvolvimento Social e Poder Local. Mimeog., s/d, s/l.

política de ordenação territorial na medida em que o texto constitucional estabelece as seguintes determinações :

*Artigo 30. compete aos Municípios:*

.....  
 VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

*Artigo 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.*

*Parágrafo 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.*

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

.....  
*Parágrafo 4º - E facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para áreas 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 autorizada 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.*

Ao mesmo tempo que são ampliadas as competências municipais quanto à ordenação do território ( e pela primeira vez explicitadas constitucionalmente ) a autonomia



político-administrativa dos municípios também é ampliada, principalmente pela prerrogativa de eles próprios auto-organizarem-se através da elaboração de sua própria lei orgânica. Cabe lembrar que até então os municípios brasileiros eram regidos por Leis Orgânicas municipais editadas em nível estadual, ou seja, cada Estado elaborava uma única Lei Orgânica que normatizava o funcionamento de todos os seus municípios. Com o novo sistema cada município elaborará sua própria Lei orgânica, como determina o artigo 29 da Constituição Federal :

*Artigo 29. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado ...*

Vemos, então, que a constituição federal colocou o município em uma posição *sui generis*; ao mesmo tempo que ampliou suas atribuições, tornando-o o principal agente na promoção e implementação da política de ordenação territorial urbana, ampliou sua autonomia político-administrativa dando-lhe a capacidade de auto-organização através da elaboração da Lei Orgânica municipal.

A Lei orgânica municipal, conforme nos ensina o jurista José Afonso da Silva :

*Cuidará de discriminar a matéria de interesse local de competência exclusiva do município ( art. 30,I ), observadas as peculiaridades locais, bem como a matéria de competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União e os Estados ( art. 24 ) e a suplementar da legislação federal e estadual ( art.30,II ). Indicará, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a*

*que lhe seja reservada legislar  
suplementarmente.*<sup>2</sup>

Desse modo a Lei orgânica deverá, em tese, ter um papel fundamental na promoção da política de ordenação urbana do município, na medida em que deverá regulamentar todas aquelas matérias atribuídas constitucionalmente aos municípios, já citadas anteriormente : o planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano; o cumprimento da função social da propriedade urbana, o plano diretor municipal e o parcelamento ou edificação compulsórios, dentre outros. Discutir e avaliar como as Leis Orgânicas municipais trataram destes "aspectos da ordenação territorial" é o objetivo do presente trabalho.

---

<sup>2</sup> José Afonso da Silva. O Município na constituição de 1988. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 9

## II - Fundamentação Teórica e Conceitual da Pesquisa

### II.1. O Conceito de Ordenação Territorial

Num sentido amplo, poderíamos definir ordenação territorial, como uma política governamental de organização física do território para adequá-lo às necessidades sociais, econômicas, políticas, culturais e ecológicas da sociedade, visando, ao menos em tese, o interesse comum.

A ordenação do território nasce da necessidade do estado de intervir na sociedade civil, regulando suas atividades, em suas manifestações espaciais, a fim de amenizar os efeitos contraditórios do desenvolvimento econômico, na sociedade, na economia e no meio ambiente. Segundo Trinca<sup>1</sup> :

*busca-se , em última instância, modificar, transformar o espaço socialmente construído, vale dizer, as formas espaciais, para fazê-las mais eficientes, com vistas à preservação estratégica do capitalismo.*

Comcordamos apenas em parte com a colocação de Trinca. A ação do Estado através de políticas de ordenação territorial nos parece hoje fundamental, não só para a sobrevivência, é claro, do sistema econômico (nem poderia ser diferente, pois este é um papel elementar do Estado ) mas também para a própria manutenção e promoção do bem-estar social e da qualidade do meio ambiente.

As bases do conceito de ordenação territorial foram consagradas no início da década de 1950, numa reunião do "

<sup>1</sup> Delfina Trinca. Organização do Espaço, ordenação do território:um programa teórico metodológico. Revista de Administração Municipal, São Paulo, vol.33, n.179, 1986, p.85.

Grupo Economia e Humanismo", liderado pelo Padre Lebret, em setembro de 1952 em La Tourrette-Rhone, na França. Nessa reunião foi firmada a famosa "Chartre de l'Aménagement", também conhecida como Carta de La Tourrette, que definiu os princípios básicos da ordenação do território, nos seguintes termos :

*"O fim da Ordenação do Território é criar, por meio da organização racional do espaço e da implantação de equipamentos apropriados, as condições "ótimas" para a valorização da terra e os planos mais adaptáveis ao desenvolvimento humano dos habitantes.*

*A ordenação do território é, ao mesmo tempo, uma disciplina científica e prática, na qual o homem está em primeiro lugar, como objetivo da necessidade e como agente da valorização.*

*No plano da ordenação do território, a valorização será concebida em vista, não somente de seu lucro, mas da elevação do nível de vida das populações.*

*De modo geral, a ordenação e valorização deverão favorecer a expansão econômica e vitalidade das unidades territoriais, ordenando-as no sentido de um desenvolvimento harmonioso de conjuntos mais vastos.<sup>2</sup>*

A Carta de La Tourrette, iria influenciar enormemente a ordenação territorial no Brasil, pois neste mesmo ano o padre Lebret é convidado pelo governador do Estado de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, para coordenar uma grande pesquisa global sobre o desenvolvimento do Estado de São Paulo, intitulada "Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo", patrocinada pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí.

O padre Lebret permaneceu no Brasil ainda por alguns anos, e aqui fundou o SAGMACS - Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - entidade

<sup>2</sup> Tradução da "Charte de l'Aménagement" feita pelo laboratório de programação gráfica da FAU/USP, 1973, p. 01.

responsável por uma série de estudos e pesquisas voltados à ordenação territorial, que teve um papel importante na formação dos quadros do planejamento territorial brasileiro, servindo quase como que - como uma "escola", exercendo uma influência marcante nas políticas de planejamento territorial empreendidas no país até os dias de hoje.

Essa influência institucionalizou-se com os PDDI's ( Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado ) adotados em massa pelos municípios do Estado de São Paulo no final da década de sessenta. No entanto, só muito recentemente, com a Constituição Federal de 1989, é que o termo *ordenação territorial* aparece na legislação brasileira ( como veremos mais adiante ). Não havendo , portanto, muitos precedentes ou estudos sobre este tema no Brasil.

O documento mais recente, que trata da conceituação da ordenação territorial é a "Carta Européia de Ordenação do Território"<sup>3</sup>, firmada em maio de 1983 na cidade de Torremolinos, Espanha, na qual a ordenação territorial é concebida como:

*a expressão espacial das políticas , econômica, social, cultural e ecológica de qualquer sociedade. E , a um só tempo, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política de caráter interdisciplinar e global que pretende o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo uma concepção diretiva.*

Assevera ainda a Carta Européia de Ordenação do Território:

*O homem e seu bem-estar, assim como sua interação com o meio ambiente constituem o núcleo da preocupação da ordenação do território, cujo objetivo é oferecer-lhe um referencial e uma qualidade de vida que assegurem o desenvolvimento de sua*

<sup>3</sup> Cf. Maurício Nogueira Batista, Gestão Regional e relações intergovernamentais: planejamento macro e microrregional. In: *A nova constituição paulista*, São Paulo, CEPAM/FUNDAP, 1989, p. 161.

*personalidade numa vizinhança organizada na escala humana*

A referida Carta, define ainda as características básicas da ordenação territorial, que deve ser "democrática, global, funcional e prospectiva" :

- *democrática*: deve realizar-se de forma a assegurar a participação das populações envolvidas e de seus representantes políticos;

- *global* : deve assegurar a coordenação das diversas políticas setoriais bem como sua integração mediante um enfoque global;

- *funcional*: deve considerar a existência de consciências regionais apoiadas em valores, cultura e interesses comuns que ultrapassam, às vezes, as fronteiras administrativas e territoriais, tendo em conta ainda as realidades constitucionais de diversos países;

- *prospectiva* : deve analisar as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenômenos e intervenções econômicas, ecológicas, sociais, culturais e do meio ambiente, tendo-os em conta em sua aplicação.

Arremata a Carta Européia, advertindo que:

*A ordenação do território deverá considerar a existência de numerosos poderes de decisão individuais e institucionais que influem na organização do território, o caráter aleatório dos estudos prospectivos, as restrições do mercado, as peculiaridades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições sócio-econômicas e do meio-ambiente.*

## II.2. A Ordenação do Território e o Papel do Poder Público Municipal.

A ordenação do território é assunto de interesse e competência peculiar ao município, no que se refere ao espaço urbano. Assim coloca José Afonso da Silva em seu "Direito Urbanístico Brasileiro"<sup>4</sup> :

*A ordenação do solo é assunto basicamente de peculiar interesse do Município, embora à União e aos Estados se reserve também competência para atuar nesse campo em setores especiais... A ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico. Consiste fundamentalmente, pois, na sistematização do solo municipal, e "implica uma série de medidas, quer voluntárias, quer impostas pela lei, destinadas à consecussão de determinados objetivos urbanísticos, por meio das quais se modificam ou alteram certas relações dominiais sobre os terrenos ou se configuram, de modo diverso, as propriedades imóveis, do ponto de vista econômico ou jurídico, para efeitos de sua edificação" ( Cf. Willi Bonczek, "La Ordenación del Suelo", in La Ley Federal Alemana de ordenación Urbanística y los municipios, pág. 126 ).*

Revelando o conteúdo da ordenação territorial no âmbito municipal, a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 30, inciso VII, determina que :

*Art. 30. compete aos Municípios...  
VII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

Como vemos, é explícita a competência municipal para promover o ordenamento do território urbano. Desse modo o município torna-se o principal executor da política de

<sup>4</sup> José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 224.

desenvolvimento urbano, o que é estabelecido objetivamente pelo texto constitucional :

*Artigo 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.*

*Parágrafo 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.*

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

*Parágrafo 3º - A desapropriação de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

*Parágrafo 4º - E 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.*

A Constituição Federal define, deste modo, os principais aspectos da ordenação territorial em nível municipal, colocando o seu conteúdo, os instrumentos de planejamento e de controle, bem como os parâmetros para a sua aplicação. Tais aspectos podem ser resumidos da seguinte forma :

I - Quanto ao conteúdo da ordenação territorial :



a) o uso e ocupação do solo urbano, que consistem no *Zoneamento Urbano*;

b) o *Parcelamento do Solo Urbano* ;

II - Quanto ao planejamento :

a) o *Plano Diretor*

III - Quanto aos instrumentos de controle :

a) o *parcelamento ou edificação compulsórios*;

b) a *tributação predial e territorial progressivos no tempo*; e

c) a *desapropriação urbanística*.

IV - Quanto aos parâmetros para a atuação :

a) a *função social da propriedade urbana*.

São estes os aspectos da ordenação territorial a serem verificados nas leis orgânicas municipais, cujos fundamentos teóricos e conceituais serão analisados separadamente nos próximos itens deste capítulo.

### II.3. As Leis Orgânicas Municipais

A Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente a autonomia municipal, tanto no nível financeiro, quanto no nível político-administrativo.

No nível financeiro os ganhos dos municípios foram consideráveis; o CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - em estudo elaborado em 1989<sup>5</sup>, estimou em 35 pontos percentuais positivos o incremento na receita dos municípios paulistas (comparando-se com o ano fiscal de 1986), em decorrência das mudanças introduzidas pela nova Constituição.

Quanto à autonomia político-administrativa, os avanços, em relação à constituição de 1967/1969, também foram muito significativos, principalmente quanto à capacidade de auto-organização dos municípios, que passam a poder elaborar sua própria Lei Orgânica.

Este sistema de auto-organização dos municípios (também denominado sistema de *Cartas Próprias*), estabelecido pela Constituição de 1988, cria uma situação *sui generis*, pois na ordem constitucional anterior os municípios eram regidos por Leis Orgânicas municipais elaboradas em nível estadual, ou seja, todos os municípios de cada unidade da Federação eram regidos por uma única Lei Orgânica, elaborada pelo respectivo governo estadual. A única exceção era o Estado do Rio Grande do Sul, onde cada município elaborava sua própria Lei Orgânica. No Estado de São Paulo, os municípios eram regidos pelo Decreto-lei Complementar n. 9 de 31 de dezembro de 1969, que modificou a Lei Orgânica Municipal de 1967.

5 FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. *Manual para o Município*, São Paulo, CEPAM, 1989, p.92

A possibilidade dos municípios elaborarem suas próprias Leis Orgânicas foi vista por muitos como um grande avanço democrático, conferindo à Lei Orgânica municipal um status de uma verdadeira "constituição municipal". Tal é a posição do CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, que em seu "Roteiro para Elaboração das Leis Orgânicas Municipais", coloca a questão da seguinte maneira :

*O instrumento-chave dessa autonomia será a Lei orgânica de cada município. Assim como a República federativa e os Estados organizam-se através de constituições, o Município irá se organizar através de uma Lei orgânica com caráter de Constituição Municipal. Esse caráter das Leis Orgânicas Municipais está firmado pela própria constituição Federal que, no artigo 29, exige sua aprovação em dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias, por, no mínimo, dois terços dos membros da câmara municipal, promulgada sem o requisito da sanção do chefe do Executivo. São esses elementos que dão contornos de Constituição à Lei Orgânica de cada município.*

*Os vereadores, membros do Poder Legislativo municipal, assumem, assim, a condição de constituintes municipais, fato este que deve ser realçado no sentido pedagógico de lembrar-lhes sempre a magnitude de sua missão.<sup>6</sup>*

Não obstante esse ufanismo do CEPAM, em relação às leis orgânicas municipais, nem todos especialistas estão de acordo quanto ao mérito do artigo 29 da Constituição Federal. O preclaro jurista Hely Lopes Meirelles já colocava, em seu *Direito Administrativo Brasileiro*, defesa do ponto de vista oposto :

*A multiplicidade das leis é sempre um mal, como já acentuou o eminente Ripert, ao*

<sup>6</sup> FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. Roteiro Para Elaboração das Leis Orgânicas Municipais, São Paulo, CEPAM, 1989.

estudar as causas e consequências da estafante legislação francesa do seu tempo. Certo é que a vastidão do território nacional apresenta diversidade de problemas e peculiaridades locais contrárias à uniformização da lei. Mas, para atender a essas peculiaridades, já está o País repartido em Estados-membros, podendo estes, por sua vez, variar a organização municipal... O que se nos afigura inútil, e até mesmo prejudicial, é a multifária legislação municipal que se estabelece com o regime fracionário das Cartas Próprias, que permite a cada Município editar uma lei orgânica. A diversidade de legislação dificulta o conhecimento da lei local, e o fato é tão frequente entre nós, que o próprio legislador federal já o sentiu, a ponto de dispensar os juizes do conhecimento obrigatório da legislação municipal, autorizando-os a exigir, da parte que a invoca, a prova do seu teor e vigência ( Código de Processo Civil, ar. 212 ).<sup>7</sup>

Quanto à idéia de se comparar a lei orgânica Municipal a uma Constituição municipal, o jurista Mayr Godoy, considera um equívoco, pois a Lei Orgânica " não é como se tem dito, sem preocupação técnica, uma constituição municipal; não, o Município já está constituído na Constituição federal; o que a Câmara Municipal lhe dá, na Lei Orgânica do Município, é sua organização, consoante suas peculiaridades, obedecidos as competências, os princípios e preceitos da Constituição Federal"<sup>8</sup>

Afora as considerações de cunho estritamente doutrinário jurídico, há aqueles que se opõem ao sistema de cartas próprias por motivos de natureza mais prática; é o caso de Reginaldo Fanckin :

<sup>7</sup> Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p.80  
<sup>8</sup> Mayr Godoy. A câmara Municipal: Manual do Vereador, LEUD, 3ª ed., p. 19. appud FANCKIN, Reginaldo. O Malogro das Cartas Próprias Municipais. Revista de Direito Público, n. 99, 1991, p.237

Além do excesso legislativo, que acarreta a inconstitucionalidade material e, pois, a nulidade das disposições assim maculadas, a Lei orgânica esbarra em outros marcos menos explícitos. Nem por isso, entretanto, de menor consequência.

Dizem algumas cabeças coroadas por Minerva que a Lei orgânica seria um equivalente municipal da Constituição. Vozes discordantes não puderam conter o exagero, contra a maré montante do populismo e da anticentralização ...

O repertório de irracionalidades praticadas sobretudo nos grandes centros urbanos é estarrecedor. Uma lei orgânica instituiu fazendas públicas coletivas; outra criou legislativo e executivo distritais com eleição pelo sufrágio universal; a de Curitiba considera o Município um agente normativo e regulador da atividade econômica; a grande maioria sucumbiu ao parlamentarismo ao exigir a presença do prefeito na Câmara, quando esta o convocar; ditou prescrições de direito eleitoral, penal, processual, agrário, enfim os nobres Vereadores exorcisaram o demônio constituinte originário, que havia se apossado deles e de seus criativos assessores jurídicos<sup>9</sup>

Não obstante considerarmos todos esses fatores limitantes à elaboração das Cartas Próprias municipais, a verdade é que são fato consumado e legitimado constitucionalmente. Há de se considerar, entretanto, que a própria constituição federal considera a ordenação territorial, no que se refere aos aspectos que consideramos neste trabalho, assunto de interesse e competência do poder público municipal, tendo este, portanto, uma maior margem de maleabilidade para adaptar as normas gerais às necessidades locais. O que iremos avaliar, neste trabalho, é exatamente a pertinência de tais adaptações, o que nos permitirá confirmar, ou não, o vaticínio pessimista de Fanckin :

<sup>9</sup> Reginaldo Fanckin. O Malogro das Cartas Próprias Municipais. Revista de direito Público, n. 99, 1991, p. 241,242

*Quem depositou nas Cartas Próprias a esperança de solução dos problemas municipais já se pode considerar desenganado.*

*As impropriedades cometidas na sua elaboração, na quase totalidade dos cinco mil municípios brasileiros, resultaram em leis quilométricas, confusas e mal redigidas.<sup>10</sup>*

Nos itens que se seguem trataremos dos principais aspectos da *ordenação territorial* potencialmente presentes nas Leis Orgânicas Municipais, discutindo seus aspectos teórico-conceituais, a começar pela *função social da propriedade urbana*, parâmetro fundamental da ação do Estado como planejador e controlador do uso e da ocupação do território.

---

<sup>10</sup> Reginaldo Fanckin. O Malogro das Cartas Próprias Municipais. Revista de Direito Público, n. 99, 1991, p. 236

#### II.4. A Função Social da Propriedade Urbana

A idéia da *função social da propriedade*, surge com a crise do liberalismo econômico e da necessidade da intervenção do Estado na economia. Esta crise produziu duas concepções sobre o direito de propriedade: uma mais radical que pretende a extinção da propriedade em sua forma privada ( concepção marxista ) e outra, moderada, que garante o direito de propriedade, condicionando-o aos interesses sociais, dando-lhe uma feição mais "humana". Esta questão é resumida por Marton:

*Nos países em que o marxismo foi vitorioso, buscou-se transferir a titularidade do direito de propriedade a entes coletivos, de preferência ao Estado. Embora possam ser encontradas diversidades de tratamento de um país marxista a outro, a tônica é coletivizar os bens de produção. Alguns admitem, residualmente, propriedade privada do capital, embora a longo prazo pretendam extingui-la.*

*Nos países que repudiaram o marxismo, em virtude de o mesmo não assegurar liberdade individual, buscou-se uma solução que preservasse o indivíduo, sua liberdade e, conseqüentemente, sua propriedade. Esses países não deixaram de adotar a estatização em larga escala, porém buscaram na alteração do instituto da propriedade a resolução do problema. As Declarações de Direito, inseridas nas constituições desses países, continuam a declarar a propriedade como sendo inviolável. Ocorre que, em outro Título, as Constituições afirmam que a propriedade tem função social.<sup>11</sup>*

O princípio da função social da propriedade, hoje bastante defendido pela esquerda política, pode ser, na verdade, uma estratégia para a própria preservação do modo

<sup>11</sup> Ronaldo Lindimar José Marton. *O Estatuto Constitucional da Propriedade*. São Paulo, 1990. Dissertação de Mestrado. Fac. de Direito da Univ. São Paulo, p. 30

capitalista de produção. Em realidade tal princípio tem origem positivista, pois, foi o filósofo Augusto Comte, o primeiro a defendê-lo em sua obra *Sistema de Política Positivista*<sup>12</sup>. No entanto, as maiores contribuições ao estabelecimento da *função social da propriedade*, foram dadas pela doutrina social da Igreja Católica ( desde o papa Leão XIII ) e pelo Jurista Leon Duguit, no início deste século.

A primeira encíclica papal a tratar da propriedade foi a *Rerum Novarum* ( 1891), do papa Leão XIII, que combate a socialização dos meios de produção propostos pelos socialistas, defendendo a propriedade privada como um direito natural do homem e legítimo fruto de seu trabalho, ressaltando porém que o uso da propriedade deve ser exercido dentro dos padrões da caridade cristã :

*O homem não deve ter as coisas exteriores por particulares, mas sim por comuns, de tal sorte que facilmente dê parte delas aos outros nas suas necessidades ... Quem quer que tenha recebido da divina Bondade maior abundância, quer de bens externos, e do corpo, quer de bens da alma, recebeu-os com o fim de servir ao seu próprio aperfeiçoamento, e, ao mesmo tempo, como ministro da Providência, ao alívio dos outros*<sup>13</sup>

Já no século XX e no auge da grande crise do sistema capitalista, em 1931, o papa Pio XI editou sua encíclica *Quadragesimo Anno*, na qual defende com maior veemência a função social da propriedade, indo mais além e justificando a intervenção do Estado como promotor do bem comum.

A expressão função social da propriedade só aparecerá na encíclica *Mater et Magistra* de João XXIII, onde se afirma que "o conjunto dos bens da terra destina-se, antes de mais nada , a garantir a todos os homens um decente teor

12 Cf. Enciclopédia Saraiva do Direito, vol 39, São Paulo, Saraiva, p. 02.

13 *Rerum Novarum*, p. 14 *appud* Ronaldo Lindimar José Marton, *op.cit.*, p. 36



de vida" e que a função social da propriedade "mergulha suas raízes na própria noção do direito de propriedade"<sup>14</sup>. Desse modo, "quem recebe da Providência qualquer bem, o recebe com a finalidade de não deixá-lo estéril, mas sim de fazê-lo frutificar em seu próprio benefício e, como Ministro da Providência Divina, pô-lo a serviço do próximo"<sup>15</sup>. Outro ponto defendido por este pontífice, era a propriedade pública dos meios de produção nos casos em que seja necessário à promoção do bem comum.

A posição da Igreja em relação ao direito de propriedade, foi resumida por Calvez (citado por Arias Bustamante) em sete pontos:

- A Igreja sustenta, antes de tudo, o direito que têm todos os homens a usar dos bens materiais deste mundo com um caráter estável e permanente.

- Este direito garante ao homem uma esfera exterior de personalização, que facilita o desenvolvimento de sua personalidade humana.

- O direito de propriedade não só se estende a todos os bens de consumo como aos de produção.

- Considerando que o homem é a imagem de Deus, defende uma gestão verdadeiramente responsável, pessoal e humana, das coisas deste mundo.

- O desfrute do direito de propriedade deve alcançar a todos os homens de modo que estes não fiquem alienados dentro da sociedade, servindo-lhes de garantia à sua pessoa e de abertura aos seus semelhantes.

- A função social é uma característica intrínseca da propriedade, que compreende o individual e o social.

- A propriedade pública é admitida em relação àqueles bens cuja propriedade privada constitui um risco para o bem comum.<sup>16</sup>

No campo da doutrina jurídica, teve grande influência, sobretudo no Brasil, o pensamento de León Duguit. Para

14 Mater Et Magistra, pp.119,120 appud Ronaldo Lindimar José Marton, op.cit., p. 42

15 Cf. Ronaldo Lindimar José Marton, op.cit., p. 42

16 Cf. Enciclopédia Saraiva do Direito, vol 39, São Paulo, Saraiva, p. 08

Duguit " a propriedade, como instituição jurídica, é a resposta a determinadas necessidades econômicas, e que essas necessidades econômicas sofreram profundas alterações em nossa sociedade moderna. Em consequência, a instituição jurídica da propriedade deve sofrer as mutações convenientes, de forma a se adequar às exigências novas existentes nas sociedades contemporâneas"<sup>17</sup>. Duguit colocava a questão da função social da propriedade da seguinte maneira :

*Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza.<sup>18</sup>*

A idéia de função social da propriedade implica, então, segundo Duguit, no princípio de que a propriedade confere ao indivíduo, não só uma série de direitos sobre a coisa, mas , sobretudo, confere-lhe a obrigação de usar esta coisa em benefício da coletividade. Desse modo o proprietário tem o direito de usar a coisa, mas não tem o direito de não usá-la em detrimento dos interesses sociais. Esta é a idéia fundamental da *função social da propriedade*, a de que todo bem possui uma função social e que é dever do proprietário fazer com que esse bem cumpra sua função , caso contrário fica o Estado autorizado a intervir, fazendo com que se cumpra este dever.

17 Cf. Ronaldo Lindimar José Marton, op.cit., p. 44

18 Cf. Carlos Ari Sundfeld. *Função Social da Propriedade*. In: *Temas de Direito urbanístico 1*, Dallari e Figueiredo (coords.) Ed. Revista dos Tribunais, São paulo, 1987, p.5

E interessante observar que o estatuto da propriedade não foi abolido totalmente nem mesmo nos países comunistas. A Constituição da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em seu artigo 4º, estabelecia que :

*A base econômica da URSS são o sistema socialista de economia e a propriedade socialista dos instrumentos de produção, afirmados como resultado da supressão do sistema capitalista de economia, da abolição da propriedade privada dos instrumentos e meios de produção e da anulação da exploração do homem pelo homem.*

No entanto o Código Civil Soviético admitia três tipos de propriedade :

- a propriedade pública ( nacionalizada ou municipalizada );

- a propriedade privada ( rendas e ganhos provenientes do trabalho, a moradia e objetos de uso pessoal );

- a propriedade cooperativa.<sup>19</sup>

O sistema jurídico soviético admitia também a pequena propriedade camponesa e dos artesãos individuais, desde que que não implicassem na exploração de trabalho de terceiros, e o direito de herança.<sup>20</sup>

Atualmente com a queda dos regimes comunistas do leste europeu, a questão da função social da propriedade coloca-se ainda com mais força como alternativa ao modelo liberal de propriedade . Esta prevalência do princípio da função social da propriedade é produto de um processo histórico de evolução da ordem econômica e social, como bem coloca Sundfeld :

*Se os movimentos sociais que influíram sobre as Constituições modernas pretendiam - como pretendem - construir uma ordem social diferente, como consequência uma nova*

19 Fundação Getúlio Vargas- Instituto de Documentação. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 1003

20 Cf. Ronaldo Lindimar José Marton, *op.cit.*, p. 32

*ordenação econômica, certamente estavam visando à instituição da propriedade, posto que toda mudança substancial terá de atingi-la, conformando-a a novos objetivos.*

*Surge, assim, o princípio da função social da propriedade, representando um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, de maneira a incorporar à primeira certos ingredientes da segunda.<sup>21</sup>*

Pois bem, a Constituição Federal Brasileira, de 1988, adotou o princípio da função social da propriedade, não só em termos genéricos ( artigo 5º, inciso XXIII e artigo 170, inciso III ) mas também em termos específicos , no que se refere à propriedade agrária ( artigos 184, 185 e 186 ) e à propriedade urbana ( artigo 182 ).

No caso da propriedade rural, o texto constitucional é bastante explícito, definindo e estabelecendo parâmetros para o cumprimento da função social, como vemos no artigo 186 :

*A função social é cumprida quando a propriedade rural, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, obedece aos seguintes requisitos :*

- I - aproveitamento racional e adequado;*
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

A Constituição estabelece também sanções aos proprietários de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, como é colocado no artigo 184:

*Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social...*

No caso da propriedade urbana, a Constituição estabelece indiretamente os parâmetros para o cumprimento da

<sup>21</sup> Carlos Ari Sundfeld, op. cit., p. 2

função social , conforme observamos no artigo 182, parágrafo segundo :

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

Como sanção ao não cumprimento da função social da propriedade urbana, a Carta Magna faculta ao poder público municipal exigir o parcelamento ou edificação compulsórios do imóvel em questão, estabelecer a progressividade tributária e ainda efetuar a desapropriação ( abordaremos estes pontos mais adiante, em item específico ).

Que o direito de propriedade está vinculado ao cumprimento de sua função social é ponto pacífico; a questão fundamental é definir em que consiste a função social da propriedade, especificamente da propriedade urbana.

Para entendermos o significado da função social da propriedade urbana, é fundamental compreender o significado de outro conceito, o de *função social da cidade*, também preconizado pela Constituição Federal, em seu artigo 182, ao estabelecer que :

*A política de desenvolvimento urbano ... tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

Função social da cidade e Função social da propriedade urbana são, desse modo, dois conceitos complementares, mas não equivalentes.

A respeito do termo *função*, Abbagnano, em seu Dicionário de Filosofia, afirma que : " o termo corresponde à palavra *ergon* no uso que dela faz Platão enquanto diz que a função dos olhos é de ver , a função dos ouvidos é de ouvir (...) a função neste sentido é a operação *própria* da

coisa, no sentido que é o que a coisa faz melhor do que as outras coisas. "22

Nesse sentido, as funções da cidade são as operações próprias da cidade e que a caracterizam enquanto tal. O economista Paul Singer, nos ensina que :

*Considerada em abstrato, a cidade exerce funções industriais, comerciais, de serviços de toda a espécie, inclusive religiosos, administrativos, militares, sanitários, etc. mais concretamente, as numerosas cidades de um país exercem, conforme seu tamanho, apenas algumas destas funções.*23

Nesta perspectiva temos também a posição de Mayer:

*As funções urbanas básicas compreendem o processamento ou o comércio dos bens de consumo ou o fornecimento dos bens de consumo e dos serviços aos residentes ou às povoações localizadas fora da área urbana.*24

No campo do urbanismo, a definição mais clássica das funções urbanas é colocada, sem dúvida, pela "Carta de Atenas" :

*As chaves do urbanismo estão nas quatro funções : Habitar, Trabalhar, Recrear-se ( nas horas livres), Circular.*

De uma maneira mais sistemática, apoiados no esquema elaborado por Castells<sup>25</sup>, em que coloca os elementos da estrutura urbana, podemos dizer que são quatro as funções da cidade : a produção, o consumo, a troca e a gestão ( este entendimento é também adotado por Serra<sup>26</sup>, em seu " Espaço natural e Forma Urbana").

Destas quatro funções, podemos dizer que a gestão e a troca, são funções quase que exclusivas da cidade; embora

22 Nicola Abbagnano. *Dicionário de Filosofia*. Matre Jou, São Paulo, 1982

23 Paul Singer. *Economia Política da Urbanização*. p.139

24 Harold M. Mayer. *Perspectiva da Geografia Urbana*. In : *Estudos de Urbanização*. Hauser, Philip Morris ( org.) Pioneira, S.Paulo, 1975, p. 77

25 Manuel Castells. *A Questão Urbana*....

26 Geraldo Serra. *Espaço Natural e Forma Urbana*. São Paulo, Nobel, 1987. p. 69.

possam eventualmente ocorrer em escala muito reduzida no campo, são atividades tipicamente urbanas. A produção e o consumo, também ocorrem, concorrentemente, nos espaços não urbanos, ou seja, no meio rural; ocorrem, no entanto, de maneira diferenciada. Quanto à produção, a urbana caracteriza-se por ser de bens e serviços, quando a produção rural é eminentemente uma produção de bens. Setorialmente, os bens urbanos pertencem fundamentalmente ao setor secundário, ou seja, a indústria e a manufatura. A produção não-urbana está ligada fundamentalmente ao setor primário, ou seja, a agricultura, a pecuária e a extração; embora compareça, também, o setor secundário através da agroindústria, mas esta não é a atividade que caracteriza o campo.

No que se refere ao consumo, a cidade caracteriza-se pelo maior espaço dedicado ao consumo não produtivo, dos quais a habitação e o lazer ocupam maior destaque, ocupando a maior parte do espaço urbano. Segundo Santos<sup>27</sup>, cerca de 80% do solo urbano destinam-se ao consumo individual e coletivo (habitações, praças, parques, escolas, hospitais, etc.). Já o consumo rural, é eminentemente produtivo e ligado às atividades de produção do setor primário, ocupando a quase totalidade do solo rural utilizado. O consumo produtivo ocorre nas cidades, ligado ao setor secundário e ocupando, espacialmente, uma parcela bem menor da cidade.

Deste modo, quando a Constituição Federal estabelece como objetivo da política urbana "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade", significa que devem ser ordenados os espaços de produção de consumo, de troca, e de gestão da cidade, que se traduzem fundamentalmente nos espaços de habitação, de trabalho (

---

27 Carlos Nelson F. dos Santos. *O Uso do solo e o Município*. 2ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1989, p. 08.

indústria, comércio e serviços ), de lazer e de circulação da população urbana.

Definida a função social, ou as funções sociais da cidade, podemos concluir que a função social da propriedade urbana consiste em ser utilizada de modo a cumprir alguma função social da cidade, ou seja, seu uso seja voltado para alguma atividade produtiva urbana, à habitação, ao lazer, à circulação ou alguma atividade subsidiária de interesse urbano ( preservação ambiental, patrimônio cultural, paisagístico, etc. )

Esta é uma conclusão lógica a que chegamos. O texto constitucional, no entanto, estabelece um critério específico para o cumprimento da função social da propriedade urbana :

*Art. 182 ...*

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

Não basta, portanto, que a propriedade urbana seja objeto de algum uso urbano, é fundamental que esse uso seja feito de acordo com certos princípios, com certas normas, que são aquelas estabelecidas no plano diretor. Esta exigência vem no sentido de fazer cumprir na integra os objetivos constitucionais da política de desenvolvimento urbano, quais sejam : ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em outras palavras, não é apenas necessário que a propriedade urbana cumpra sua função social, é fundamental que a cumpra bem.

Se fôssemos definir o conteúdo da função social da propriedade urbana, nos mesmos moldes colocados pelo artigo 186 da Constituição Federal, para a propriedade rural, poderíamos chegar à seguinte proposta :



Artigo ... - A função social é cumprida quando a propriedade urbana atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos no plano diretor, os seguintes requisitos :

I - uso adequado para fins urbanos;

II - uso adequado às normas de uso e ocupação e parcelamento do solo urbano;

III - exploração que favoreça a qualidade de vida e a qualidade ambiental urbana.

Parágrafo Único - consideram-se usos com fins urbanos :

a) a habitação;

b) a indústria, em qualquer das suas formas;

c) o comércio;

d) a prestação de serviços;

e) as atividades de lazer;

f) a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

## II.5. O Plano Diretor

A obrigatoriedade da elaboração de planos diretores não é novidade para os municípios paulistas. Em 1967, a então Lei Orgânica dos Municípios ( Lei n. 9.842/67, posteriormente alterada pelo Decreto Lei Complementar n. 09 de 31 de dezembro de 1969 ) já determinava a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores - então denominados planos diretores de desenvolvimento integrado, os FDDI's - a todos os municípios paulistas, e mais ainda, determinava a proibição de auxílio financeiro pelo Estado aos municípios que não possuissem o plano diretor devidamente aprovado.

Como vemos, a antiga Lei Orgânica paulista foi muito mais rigorosa do que a atual Constituição Federal. Aquela obrigava a todos os municípios sem distinção, enquanto que esta, nem ao menos prevê punição aos municípios faltosos.

Já decorridos mais de 20 anos da experiência paulista dos planos diretores de desenvolvimento integrado, poder-se-ia imaginar que os planos diretores já fizessem parte do cotidiano da administração da maioria dos municípios paulistas, tendo, no máximo, que atualizá-los para adequarem-se às normas constitucionais. Na realidade a situação é bem diversa. Poderíamos afirmar, sem medo de errar, que a experiência dos FDDI's foi um fracasso generalizado e que os planos diretores são tão ou mais desconhecidos das municipalidades do que antes de 1967. Uma investigação das causas desse fracasso é fundamental para que possamos avaliar corretamente o alcance e o significado do dispositivo constitucional sobre os planos diretores.

Em 1975 foi realizado um estudo pela Faculdade de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, intitulado "Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de

São Paulo" , sob a coordenação do professor Eurico Andrade Azevedo, no qual foi efetuada uma avaliação da experiência dos planos diretores. Extraímos deste estudo, as três tabelas abaixo, que nos ajudarão a compreender o fenômeno :

TAB. 1 - DISPONIBILIDADE DE PLANO DIRETOR

DISPONIBILIDADE	MUNICIPIOS	
	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
TEM	30	28,0 %
ABANDONADO PARCIALMENTE	06	5,6 %
ABANDONADO TOTALMENTE	35	32,7 %
EM ELABORAÇÃO	16	14,9 %
NAO TEM	20	18,7 %
TOTAL	107	100 %

TAB. 2 - MOTIVOS QUE LEVARAM A ELABORAÇÃO DO PDDI

MOTIVO	QUANT.	PORC.
OBRIGAÇÃO IMPOSTA PELA LEI ORGANICA DOS MUNICIPIOS	48	56,5 %
FACILITAR A OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTOS	2	2,4 %
O PROJETO FOI FINANCIADO	1	1,2 %
PRESSAO DE ORGANISMOS ESTADUAIS ( CEPAM )	3	3,5 %
INSISTENCIA OU FACILIDADES PESSOAIS	2	2,4 %
SUBTOTAL	56	65,9 %
NECESSIDADE DE RACIONALIZAR A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	20	23,5 %
NECESSIDADE DE ORDENAR O CRESCIMENTO URBANO	7	8,2 %
MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO	1	1,2 %
MELHOR PLANEJAMENTO DA CIDADE	1	1,2 %
SUBTOTAL	29	34,1 %
TOTAL	85	100 %

TAB. 3 - ENTIDADES QUE ELABORARAM O PDDI

ENTIDADES	MUNICIPIOS	
	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
EMPRESAS	38	42,2 %
PREFEITURA	12	13,3 %
CEFAM + PREFEITURA	14	15,6 %
CONSULTORES INDIVIDUAIS	09	10 %
FACULDADES	05	5,5 %
OUTROS	11	12,2 %
IGNORADO	01	1,1 %
TOTAL	90	100 %

Podemos ver, pela tabela 1, que após seis anos de obrigatoriedade, de um total de 107 municípios pesquisados, 78 % dos mesmos não tinham, ou já haviam abandonado o Plano Diretor, apenas 28 % tinham seu Plano Diretor disponível ( o que não quer dizer, necessariamente, que o mesmo tenha sido implementado eficazmente ).

A tabela dois, onde são colocados os motivos que levaram à elaboração do Plano Diretor, nos dá um forte indício das causas do problema. Mais da metade dos municípios pesquisados só elaboraram seu plano diretor devido à obrigatoriedade legal imposta. Se somarmos este a outros motivos alheios ao planejamento municipal, teremos um total de 65,9 % dos municípios que elaboraram seus planos diretores motivados apenas por interesses subalternos e apenas 34,1 % dos municípios que elaboraram o Plano

Diretor, vislumbraram no mesmo um instrumento de melhoria da administração e da qualidade de vida no município.

A tabela três nos mostra outro indicador importante . Apenas 13,3 % das municipalidades tiveram competência técnica e administrativa para elaborarem sozinhas seus planos diretores. A maioria (52,2 %) valeu-se de empresas ou consultores individuais, o restante dependeu de órgãos públicos , universidades ou outras alternativas não autônomas.

A conclusão a que chegamos, com base nesses dados, é que , de fato, a experiência dos PDDI's não logrou sucesso, antes pelo contrário. Callegari, expõe as causas deste fracasso da seguinte maneira :

*Em inúmeros debates, onde se colocava a questão do insucesso dos chamados PDDI's, apareceram, quase que consensualmente, as seguintes razões explicativas, aqui colocadas para serem refletidas :*

1) a então excessiva concentração de poder na União, desmotivando a ação municipal, inclusive em relação aos recursos, colocando o município sempre na posição de pedinte atendido ou não, em função de injunções políticas;

2) planos elaborados por empresas externas, distantes da realidade local, pecando pelo excesso de tecnicismo, sem nenhuma preocupação com a dimensão política que os planos devem ter;

3) planos elaborados tão somente para permitir acesso a financiamentos, sem intenção de implementação;

4) planos elaborados sem a participação da comunidade, não refletindo, por conseguinte, os seus anseios;

5) planos elaborados sem o concurso do pessoal dos quadros permanentes da administração local, que não tiveram a menor motivação para iniciar, a partir deles, o processo de planejamento.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Newton Callegari. Planejamento Municipal - O papel do plano diretor. Revista Cepaa. São Paulo, ano I, n.2, 1990. p. 16

Todos esses fatores apontados por Callegari, são importantes; no entanto gostaríamos de levantar um ponto que dificilmente é questionado e que apesar disso é fundamental para compreender o insucesso dos PDDI's . Esse ponto diz respeito ao modelo de plano diretor proposto pela antiga lei orgânica, que ao nosso ver é um modelo equivocada, responsável por boa parte dos problemas da implantação dos planos diretores na década de 70.

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo ( Lei 9842/67 ) definia em seu artigo 79 que :

*O Município elaborará seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, nos seguintes termos:*

*I - físico-territorial - com disposições sobre o sistema viário urbano e rural, o zoneamento urbano, o loteamento urbano ou para fins urbanos, a edificação e os serviços públicos locais;*

*II - econômico - com disposições sobre o desenvolvimento econômico do município;*

*III - social - com normas destinadas à promoção social da comunidade local e ao bem-estar da população;*

*IV - administrativo - com normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades municipais, e a sua integração nos planos estadual e nacional.*

Posteriormente, em 1969, o Decreto Lei nº 9 modifica a redação deste artigo, transformado em artigo 54, que determina o seguinte :

*O Município iniciará o seu processo de Planejamento, elaborando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.*

O Decreto lei de 1969 elimina os quatro incisos onde são especificados os conteúdos de cada aspecto do PDDI; no entanto tais conteúdos já tinham sido incorporados pelos

planejadores. O governo do Estado de São Paulo, através do CEFAM, órgão então vinculado à Secretaria do Interior, elaborou um manual para a elaboração dos PDDI's, denominado "Roteiro para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado", publicado em 1969. Este manual definia 5 fases sucessivas para a elaboração do plano, com os seguintes conteúdos :

1 - Fase de Estudo Preliminar :

1.1 - Avaliação preliminar das condições de desenvolvimento do Município;

1.2 - Avaliação das condições de funcionamento e administração da prefeitura;

1.3 - Roteiro de elaboração do PDDI.

2 - Fase de Diagnóstico :

2.1 - Diagnóstico do desenvolvimento econômico do Município;

2.2 - Diagnóstico do desenvolvimento social do Município;

2.3 - diagnóstico da organização territorial do município;

2.4 - Diagnóstico das atividades fim da prefeitura;

2.5 - diagnóstico da organização das atividades meio da prefeitura.

3 - Fase de Definição do Plano de Diretrizes :

3.1 - Política de desenvolvimento;

3.2 - Diretrizes de desenvolvimento econômico;

3.3 - Diretrizes de desenvolvimento social;

3.4 - Diretrizes de organização territorial.

4 - Fase de Instrumentação do Plano

- 4.1 - Instrumento legal do plano;
  - 4.2 - Programas relativos às atividades-fim da prefeitura;
  - 4.3 - programas relativos às atividades-meio da prefeitura;
  - 4.4 - programas dependentes dos outros governos.
- 5 - Fase de definição do Plano de Ação do Prefeito
- 5.1 - Política de Ação do Prefeito;
  - 5.2 - Programa de trabalho;
  - 5.3 - programas a serem propostos a outros governos.

Como se pode perceber, o PDDI era um instrumento bastante complexo e pretencioso. Pretendia abarcar de uma só vez todos os setores de atividade do município, planejando o seu desenvolvimento de forma "integrada e harmônica".

O primeiro grande equívoco dessa proposta foi supor que juntar todos os aspectos da administração municipal em um único plano, implicaria necessariamente num planejamento integrado. Levar em consideração os fatores físicos, econômicos, sociais e administrativos na elaboração da política urbana ( o que é fundamental ), não significa que o plano deva dispor sobre todos estes assuntos ao mesmo tempo, no mesmo plano ( o que pode ser desastroso ).

A capacidade de atuação e a autonomia normativa e administrativa do Poder Público Local, nestes diferentes setores, eram muito diferenciadas. No campo urbanístico a competência municipal é muito grande, já no campo sócio econômico é bastante restrita ( embora importante )." Dessa forma a inclusão de diretrizes sócio-econômicas no Plano Diretor, sem o apoio de instrumentação legal, técnica ou econômica adequada, serviu mais para criar expectativas do



que para realmente pautar a ação dos agentes públicos e privados"<sup>29</sup>. O mesmo pode se dizer dos setores da educação, saúde, saneamento básico ( que geralmente é de competência estadual ), cultura, etc. Hoje com o processo de municipalização da saúde e da educação ( em caráter mais restrito ), a responsabilidade municipal aumentou no setor social, embora os resultados não estejam sendo muito promissores, até o momento.

O tratamento em um único instrumento de planejamento de tantos e diferentes setores, com características, instrumentação legal, competências governamentais e aspectos sócio-econômicos tão diferenciados, gera dificuldades técnicas intransponíveis que geralmente resultam em planos diretores mais parecidos com grandes colchas de retalho mal costuradas, ou meras cartas de intenção pouco fundamentadas, extremamente genéricas e de escasso valor prático.

O segundo grande equívoco dos PDDI's veio em decorrência exatamente do primeiro. Toda essa aparente sofisticação, inibiu a maioria das municipalidades a elaborarem elas próprias seu plano diretor, entregando esta tarefa a empresas ou entidades estranhas ao município. É bom que se diga que raros são, ainda hoje, os municípios que teriam condições técnicas de levar a cabo um plano diretor previsto nesses moldes.

A elaboração de um PDDI demandaria um corpo técnico especializado ( economistas, arquitetos, geógrafos, administradores, engenheiros, contabilistas, sociólogos, etc. ) e uma estrutura administrativa eficiente. É fato notório, que a maioria dos municípios, sobretudo os menores, é administrada quase que artesanalmente, com administrações que lembram empresas familiares, com um corpo técnico, via

---

29 Geraldo G. Serra, Normas para a Elaboração de Planos Diretores. *Seminário Plano Diretor Municipal*, Anais- FAUUSP, Departamento de Projeto. São Paulo, 1989, p. 237.

de regra, pouco qualificado. Exigir que tais municípios elaborem um instrumento de gestão tão complexo é desconhecer por completo a realidade administrativa, política, cultural e sócio-econômica dos municípios brasileiros.

Há de se acrescentar a esses fatores o FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado - criado pelo decreto n. 59.917/56, que financiava a juros de 10 a 12% ao ano a elaboração de planos diretores para municípios com mais de 50.000 habitantes, facilitando, assim, a contratação de empresas para a elaboração dos PDDI's. Na verdade, houve uma proliferação muito grande de escritórios de planejamento "especializados" em PDDI, que em boa parte das vezes limitavam-se a copiar o plano diretor de outro município, trocando apenas o nome e outros detalhes. Como a maioria dos municípios não tinha outro interesse nos PDDI's que não o de conseguir financiamento do governo estadual, pouco se importando com a qualidade do plano, essa indústria prosperou bastante.

Traçado este quadro sinóptico da experiência dos PDDI's, principal parâmetro, em termos nacionais, de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, e que como vimos foi muito mal sucedida. Consideramos importante, também, o cotejo de experiências positivas, neste caso, em nível internacional, para que possamos fazer uma melhor avaliação. Escolhemos dois países, onde a ordenação territorial alcançou um nível de institucionalização bastante avançados, com uma verdadeira estrutura global de planejamento territorial, integrando todos os níveis governamentais e escalas regionais de atuação. Os países escolhidos, Grã-Bretanha e Espanha, apresentam sistemas de ordenação territorial, bastante avançados, que não podem, nem devem, servir de paradigma ao caso brasileiro, mas

cremos que possa possibilitar um contraponto bastante eficiente, para uma análise prospectiva do processo de planejamento e gestão territorial no Brasil.

#### II.5.1. Os Planos Diretores em Outros Países

##### II.5.1.1. Grã-Bretanha

O governo britânico, através do *Town and Country Planning Act* de 1968, especificou três níveis territoriais para a elaboração de planos de ordenação territorial :

1. O *County* ( condado ) : núcleos rurais ou urbanos com população inferior a 100.000 habitantes, subdivididos em três categorias :

a) *Non-County-Bouroughs* : aglomerações com alta densidade populacional e status de cidade;

b) *Urban-Districts* : povoações de tamanho médio e sem o status de cidade.

c) *Rural-Districts* : povoações dispersas

2. O *County-Bourough* ( Burgo-Condado ) : povoações com mais de 100.000 habitantes e com status de cidade.

3. Os Regimes Especiais : as áreas metropolitanas

Para cada um destes níveis territoriais seriam redigidos dois tipos de planos : o *Structure Plan* ( Plano Estrutural ) e o *Local Plan* ( Plano Local ).

Os *Structure Plan*, devem conter as diretrizes e propostas principais em grande escala e requerem aprovação do governo central, podendo ser de dois tipos : *County-*

*Structure-Plan* , para os condados; e os *Urban-Structure Plans* , para os County-Bourough e as cidades mais importantes.

Os *Local-Plans*, são elaborados e aprovados pelas autoridades locais, depois de aprovados os respectivos *Structure-Plans*. Consistem no detalhamento em nível local, das diretrizes e propostas dos *Structure-Plans*. São divididos em três tipos, de acordo com a escala e o nível de atuação :

a) *District-Plans* : abrangem partes das cidades ou partes dos condados ou cidades muito pequenas;

b) *Actions-area-Plans* : são planos especiais de ação para áreas com problemas específicos e que merecem um tratamento diferenciado;

c) *Subject-Plans* : São planos setoriais que abrangem aspectos específicos de planejamento, tratando-os com maior detalhe, por exemplo um plano de preservação dos monumentos históricos, de parques e áreas verdes, etc.

#### II.5.1.2. Espanha

A lei espanhola sobre o regime do solo e ordenação urbana, de 1976, estabelece um sistema de planejamento composto de quatro categorias de planos concebidos hierarquicamente com planos mais gerais determinando planos mais detalhados. Pela ordem hierárquica teríamos, então, do mais detalhado para o mais simples : Planos Diretores, Planos Estruturantes e Planos Operativos e as Figuras de valor não normativo ( CARO,.:87 )

1) Os Planos Diretores, são planos de estruturação global do território, não tratam de detalhes , mas de diretrizes de caráter geral que darão as bases para o

planejamento em nível mais detalhado. Os Planos diretores podem ser de dois tipos :

a) Plano de Ordenação Nacional : consiste num plano nacional de urbanismo, que articulado com o planejamento econômico e social deve traçar as diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano.

b) Planos Diretores Territoriais de Coordenação : tem como objetivo especificar em nível regional as diretrizes estabelecidas no Plano de ordenação Nacional, podendo abranger uma ou mais comarcas ou uma ou mais províncias.

2) Planos Estruturantes : respondem pelo planejamento em nível local, correspondendo ao nível de atuação do Plano diretor previsto na legislação brasileira. Podem , no entanto, chegar a abarcar mais de um município. A legislação espanhola prevê quatro diferentes tipos de planos estruturantes, aplicáveis de acordo com a complexidade urbanística de cada município :

a) Planos Gerais de Ordenação Urbana : correspondem aos municípios mais complexos, com maior dinâmica de urbanização; é o que está mais próximo do nosso conceito de plano diretor . Compreendem as seguintes determinações : classificação e delimitação do solo em urbano, urbanizável programado, urbanizável não programado e não urbanizável, bem como os respectivos usos e intensidades de ocupação; estrutura geral do sistema viário, espaços livres e equipamentos comunitários; medidas de proteção; programa de execução, vigência e revisão do plano.

b) Normas Subsidiárias com Solo Urbanizável : voltados para os municípios com menor complexidade urbanística, onde apenas o solo urbano é tratado com maior complexidade, sendo

o solo urbanizável apenas delimitado de forma pouco detalhada;

c) Normas Subsidiárias sem Solo Urbanizável : para municípios com pequena dinâmica de crescimento, cuja preocupação fundamental é ordenar o solo urbano já existente;

d) Projetos de Delimitação de Solo Urbano : para os municípios com ínfima complexidade urbana, necessitando apenas da delimitação do solo urbano e de algumas normas urbanísticas básicas .

3) Planos Operativos : são planos que desenvolvem de forma pormenorizada as determinações dos planos estruturantes. São hierarquicamente dependentes dos planos estruturantes.

4) Figuras sem valor normativo : são os Projetos de Urbanização ( projetos de obras ) e os Catálogos (fichários que classificam os prédios de valor artístico a serem protegidos pelo patrimônio ).

Vemos que tanto o sistema britânico como o sistema espanhol, são sistemas complexos e estruturados de ordenação territorial, que possuem algumas semelhanças e que diferem bastante do sistema brasileiro, se é que podemos dizer que há , de fato, um sistema de planejamento territorial no Brasil.

Primeiro, o Plano Diretor é concebido não como um plano compreensivo abarcando todos os setores de atuação do município mas , simplesmente, como um plano de ordenação do território municipal;

Segundo , O Plano Diretor não é o único instrumento de planejamento, são previstos planos em todos os níveis administrativos, articulados hierarquicamente;

Terceiro, são previstos tipos diferenciados de planos diretores, para cada tipo de município ou cidade ( pequenas , médias ou grandes ).

Como podemos observar, os sistemas de planejamento adotados na Grã Bretanha e na Espanha, são sistemas bastante racionais e bem estruturados. Infelizmente não tivemos acesso a bibliografia que avaliasse o desempenho desses planos. No entanto, consideramos importante apresentar tanto o sistema britânico quanto o espanhol a guisa de comparação, para melhor entender o modelo brasileiro de ordenação territorial e planos diretores.

## II.5.2. O Plano diretor na Constituição de 1988

### II.5.2.1. Da obrigatoriedade

A esse respeito a Constituição Federal é bastante clara ao dispor que :

*Art.182-.....  
Parágrafo 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.*

A obrigatoriedade de elaboração do plano diretor restringe-se apenas às cidades com mais de vinte mil habitantes. Neste cômputo deverá ser levado em conta apenas a população urbana do distrito sede do município, e não o total da população urbana que geralmente é composta pela soma da população urbana de todos os distritos, e não apenas a da cidade.

Apesar dessa determinação expressa da Carta magna, a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989, determina em seu artigo 181, a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor a todos os municípios paulistas inclusive os com população inferior a vinte mil habitantes. A constitucionalidade desse dispositivo é contestada por muitos juristas que vêm nele um desrespeito à autonomia municipal. Tal é a opinião do professor Toshio Mukai:

*ao estender a obrigatoriedade do plano diretor a todos os municípios, o Estado tenta impor uma obrigação aos municípios ( com menos de 20 mil habitantes no meio urbano ) que somente a Carta Magna do País poderia contemplar, e esta se limitou àqueles com mais de 20 mil habitantes na sua área urbana<sup>30</sup>*

<sup>30</sup> Toshio Mukai. Plano Diretor nas Constituições, Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Revista de Direito Público, São Paulo, 1990, ano 23, n.94, p.154



Em todo o caso não ficam proibidos os municípios cujas cidades tenham menos de 20 mil habitantes, de determinarem em suas leis orgânicas a elaboração do plano diretor, se assim o desejarem, conforme argumenta Gasparini Leite :

*Só ao município com menos de 20 mil habitantes (sic) cabe decidir com liberdade sobre a adoção de um plano diretor, não cabendo ao Estado transformar essa faculdade em obrigação a ser cumprida pelo município*<sup>31</sup>.

#### II.5.2.2. Das Sanções:

O texto constitucional não estipula formalmente nenhum tipo de sanção ao município que não elaborar seu plano diretor. No entanto, sendo constitucional a obrigatoriedade dos planos diretores, uma sanção a que estaria sujeito o município faltoso, seria a situação de inconstitucionalidade e a consequente invalidação dos atos decorrentes dessa omissão. Ou seja, sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, em não existindo o mesmo, tornam-se inconstitucionais todos os atos municipais referentes a essa política. É desta opinião o jurista Toshio Mukai :

*toda legislação urbanística que não se constituir em concretização ( leis de zoneamento, de parcelamento do solo urbano, códigos de edificações) de diretrizes gerais ou específicas fixadas no plano diretor, não tendo nele assento, será inconstitucional.*<sup>32</sup>

O problema é que, em não havendo prazo estipulado para a elaboração do plano diretor, não se pode, constitucionalmente, cobrar a elaboração do mesmo. Trataremos a seguir desta questão.

<sup>31</sup> Lesley Gasparini Leite, Plano Diretor : obrigatório por força da Lei Orgânica Municipal. Revista de Direito público, São Paulo, 1991, ano 24, n.97, p. 273

<sup>32</sup> Toshio Mukai, op. cit., p.153

### II.5.2.3. Do Prazo para a Elaboração

O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que "o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" e que a política de desenvolvimento urbano deverá ser "executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei". Subentende-se, portanto, que para a execução da política urbana pelo município, e a consequente elaboração do plano diretor, deverão ser fixadas primeiramente as diretrizes gerais da política urbana em lei, e só a partir daí, então, os municípios estariam obrigados a elaborar seus planos diretores. Sobre esta questão nos ensina o jurista Toshio Mukai :

*Dir-se-á que apenas após a edição de lei federal que fixar as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano prevista no inc. XX do art. 21 da CF é que se fará obrigatório o plano diretor, uma vez que o caput do art. 182 diz, 'conforme diretrizes gerais fixadas em lei'.*

*Entretanto, a nosso ver, essa lei não é obrigatoriamente lei federal, já que estamos tratando de matéria concorrente.*

*Pode se federal; poderá ser a estadual, mas também poderá ser a própria Lei Orgânica municipal.*

*Como vimos, o par. 3o. do art. 24 ( que trata da competência concorrente ) impõe um princípio básico: 'inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades'. Ora, se também o Município, embora não arrolado no caput do art. 24, detém competência concorrente na matéria ( incs. II e VIII do art. 30 ), a ele se aplica o mesmo princípio. Basta que inclua na Lei Orgânica as diretrizes gerais sobre a sua política de desenvolvimento urbano, nos*

*termos do art. 182, caput, para que possa exercer sua competência plena na matéria.*<sup>33</sup>

Desse modo o município estaria apto a elaborar seu plano diretor a partir da aprovação de sua Lei Orgânica, devendo obedecer as diretrizes e, eventualmente, os prazos nela definidos. Uma vez aprovado o plano diretor e, em sendo editadas leis que regulem a política urbana, em níveis governamentais hierarquicamente superiores ( estadual ou federal ) este deverá sofrer as alterações cabíveis para a adequação, no que for pertinente, às novas determinações legais.

#### II.5.2.4. Da Abrangência Territorial do Plano Diretor

Um ponto que tem suscitado muitas dúvidas é se o plano diretor abrange apenas a área urbana ou deve estender-se por todo o território municipal, abarcando, inclusive a zona rural

A esse respeito o texto constitucional nos parece bastante claro em suas afirmações sobre o plano diretor :

*obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes ( Art. 182, par. 1º.), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Art. 182, par. 1º.)*

*propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor ( Art. 182, par. 2º.).*

Vemos então que constitucionalmente o plano diretor tem um caráter eminentemente urbano.

Não obstante, a Constituição do Estado de São Paulo, novamente interferindo na autonomia municipal, estende a abrangência dos planos diretores para a área rural do município, determinando que os mesmos deverão considerar a

<sup>33</sup> Toshio Mukai, op. cit., p.153

totalidade do território municipal ( art. 181, par. 1º ). A ilegalidade desse artigo da Constituição Estadual é defendida pelo jurista Toshio Mukai ao considerar que :

*tal artigo traz disposição absolutamente inconstitucional, ao dizer que 'os planos diretores , obrigatórios a todos os municípios , deverão considerar a totalidade do território'<sup>34</sup>*

O fato de o plano diretor não abranger a zona rural, não significa que deva ignorá-la, pois, como bem coloca Gasparini Leite :

*...não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, a zona rural. Assim, o Município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu desenvolvimento urbano... O que o município não pode é promover uma política agrária e instituir um zoneamento rural<sup>35</sup>.*

No mesmo sentido, nos ensina Godoy:

*No caso específico do plano diretor, por exemplo, é inquestionável o direito da administração municipal dispor da área rural para decidir sobre reserva de mananciais, a fim de garantir o abastecimento de água, sobre bota fora de lixo domiciliar coletado, sobre áreas de lazer e sobre chácaras de recreio, para ficarmos nos casos mais evidentes.*

*Desta forma, a competência municipal do uso e ocupação do solo rural, fora da específica destinação agro-pecuária, permite condições de incluir, no plano diretor, a área conveniente à atividade decorrente da vida da cidade.<sup>36</sup>*

Desse modo, o âmbito de abrangência, por excelência, do plano diretor é a zona urbana e a de expansão urbana, devendo a zona rural ser considerada, na medida em que interesse ao desenvolvimento urbano do município. No

<sup>34</sup> Toshio Mukai, op. cit., p.154

<sup>35</sup> Lesley Gasparini Leite, op. cit., p. 273

<sup>36</sup> Mayr Godoy. A Lei Orgânica do Município Comentada, São Paulo, LEUD, 1990, p.218

entanto, o Poder Público municipal tem autonomia para, se achar conveniente, estender o âmbito de abrangência a todo o território municipal, se assim dispuser na Lei Orgânica, ficando, entretanto prejudicada a atuação do município no meio rural, já que não pode dispor sobre política agrária e zoneamento rural ( temas de competência federal e estadual ).

#### II.5.2.5. Do Conteúdo Básico do Plano Diretor

Como vimos, plano diretor, segundo define a Constituição Federal, é essencialmente um plano de ordenação urbana. Nisto difere bastante do modelo imposto pela Lei Orgânica dos Municípios Paulistas de 1967, que, como vimos, definia um plano compreensivo, abrangendo todos os setores de atividade municipal, tratando da economia, da administração, urbanismo, educação, saúde, promoção social, etc. O modelo de plano diretor, agora proposto, aproxima-se, *mutatis mutandis*, das concepções Britânica e Espanhola, expostos anteriormente, segundo as quais o plano diretor é, em sua essência, um plano de ordenação territorial.

Segundo a Constituição Federal, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que deve expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade ( art. 182 ). Na política de desenvolvimento urbano o texto constitucional, inclui a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos ( art. 21, XX ). A ordenação da cidade é definida no artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal como o "planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Destarte, deve o plano diretor, minimamente, dispor sobre os seguintes tópicos : zoneamento urbano, expansão urbana, parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

A Constituição define ainda, mais um objeto a ser tratado pelo plano diretor, a delimitação das áreas urbanas onde o poder público municipal poderá exigir dos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promoção do adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de : parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública ( artigo 182, par. 4 º ).

#### II.5.2.6. Da Elaboração e da Participação da Sociedade Civil

O Plano Diretor é , antes de tudo, uma Lei Municipal, e como tal deve ser aprovado pela Câmara Municipal, conforme estabelece o parágrafo primeiro do artigo 182. O quorum para a aprovação deve ser definido pela Lei Orgânica Municipal.

A iniciativa de elaboração do projeto de lei do Plano Diretor parte do executivo municipal; no entanto, tal iniciativa pode também partir de qualquer membro do legislativo municipal, ou até mesmo da própria comunidade, através do mecanismo da "iniciativa popular ", previsto no artigo 29, inciso XI, da Constituição Federal, que prevê a elaboração de " projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de , pelo menos, cinco por cento do eleitorado".

Durante o processo de elaboração do plano diretor, é obrigatória a participação da comunidade através das associações representativas. Assim exige a Constituição federal, em seu artigo 29, inciso X, que determina a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", devendo esta forma de cooperação ser obrigatoriamente definida na Lei Orgânica Municipal.

Feitas estas considerações sobre o instrumento básico de planejamento territorial, em nível municipal, que é o plano diretor, passaremos aos aspectos mais objetivos da ordenação do território previstos constitucionalmente, dos quais o fundamental é, sem dúvida, o zoneamento, que veremos a seguir.

## II.6. O Zoneamento Urbano

O Zoneamento consiste, segundo Silva<sup>37</sup>, num "conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social, mediante restrições gerais à faculdade de uso e de edificação".

O zoneamento, segundo o "Roteiro para Elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo"<sup>38</sup> elaborado pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, deve abranger dois níveis : 1) o macrozoneamento e; 2) o zoneamento de uso e ocupação do solo.

### II.6.1. O Macrozoneamento

O macrozoneamento, consiste normalmente na divisão do território municipal, em três grandes zonas :

a) Zona urbana : área efetivamente urbanizada do município, delimitada pelo perímetro urbano;

b) Zona de expansão urbana : área contígua à zona urbana do município em vias de urbanização, de urbanização prevista ou preferencial, delimitada por um perímetro de expansão urbana;

c) Zona rural : definidas as zonas urbana e de expansão urbana, a zona rural é, por exclusão, o restante do território municipal, não urbanizado nem passível de ser urbanizado, guardando características eminentemente rurais de ocupação.

37 José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p.291

38 São Paulo(Estado) Secretaria de Economia e Planejamento-Coordenadoria de Ação Regional. *Manual do Sistema de Planejamento Municipal:v.2 Roteiro para Elaboração da Lei de Uso do Solo*. São Paulo, 1978



A importância do macrozoneamento reside no fato de habilitar o poder público municipal a :

1º) cobrar impostos de sua competência, referentes à terra e às edificações localizadas nas áreas urbanas;

2º) atuar como prestador de serviços à comunidade, dotando os espaços urbanos de infra-estrutura e de equipamentos necessários à boa qualidade de vida;

3º) exercer o seu poder de polícia sobre o solo urbano, entendendo-se, como tal, a limitação dos interesses individuais em favor do bem-estar coletivo. O exercício desse poder se faz mediante a adoção de instrumentos de controle de uso e ocupação do solo urbano, tais como a Lei de Zoneamento, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras, o Código de Posturas, etc.<sup>39</sup>

#### II.6.1.1. A Zona Urbana

A delimitação da zona urbana consiste na qualificação urbanística do solo, ou seja, determinar-se se o solo é urbano ou rural. Existem vários critérios para esta qualificação, sendo que o principal deles é aquele definido pelo Código Tributário Nacional ( artigo 32 ), quando trata do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ( IPTU ), que reza o seguinte :

Art. 32 - .....

Parágrafo 1º - Para os efeitos deste imposto entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observando o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público :

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;

<sup>39</sup> Ester Costa Paiva. *Delimitação do Perímetro Urbano*, Rio de Janeiro, IBAM, 1983, p. 7

- 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 3 (três) quilômetros do imóvel considerado;

Este critério parece-nos bastante incompleto e problemático. Primeiro, porque o rol de melhoramentos urbanos exigidos é por demais genérico possibilitando a delimitação de uma zona urbana por demais dilatada, favorecendo o surgimento dos vazios urbanos, focos tradicionais de especulação imobiliária. Outro problema é que o critério é baseado apenas na localização do imóvel, independentemente de seu uso. Nesse caso, uma granja ( tipo de uso eminentemente rural ) incrustada dentro do perímetro urbano, seria considerada imóvel urbano, sendo passível de cobrança do IPTU. Tais problemas advêm, ao nosso ver, do anacronismo deste artigo do Código Tributário; na época em que foi elaborado ( 1966 ), rede elétrica e grupo escolar eram equipamentos muito raros no meio rural brasileiro; hoje em dia tais melhoramentos não são mais novidade no campo, que incorporou outros equipamentos até pouco tempo quase que exclusivos da cidade, como a telefonia. Cumpre que se atualize esta lei, adotando-se critérios mais coerentes com a modernidade do meio rural brasileiro.

Outro ponto falho neste artigo do código tributário é o rol de melhoramentos urbanos necessários para a qualificação urbanística da propriedade; são por demais genéricos e tendem a fazer com que a zona urbana possa ser por demais dilatada.

O que ocorre, com essa permissividade do código tributário, para a delimitação do perímetro urbano, é que as municipalidades, no afã de aumentar a arrecadação,

geralmente procuram estender ao máximo o perímetro urbano visando aumentar a incidência do IPTU. Acontece que essa prática entra em choque com outra lei federal, a Lei 5868/72 que regula a cobrança do Imposto Territorial Rural ( ITR ) incidente sobre os imóveis rurais, que determina :

*Para fim de incidência de Imposto sobre a propriedade Territorial Rural ... , considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare (art. 6º)*

Vemos que a cobrança do ITR é baseada no critério da utilização do imóvel e não na localização do mesmo, como é o caso do IPTU. Desse modo temos duas legislações conflitantes, podendo gerar certa confusão na hora do lançamento dos impostos, o que é agravado pelo fato de o IPTU ser de competência municipal e o ITR ser de competência Federal.

Desse modo esta Lei torna inútil a prática das prefeituras de ampliarem ao máximo a zona urbana, pois não poderão cobrar o IPTU de imóveis que tenham uso tipicamente rural. Em contrapartida, os imóveis situados na zona rural e que não guardem características de uso eminentemente agrícolas ( por ex.: chácaras de lazer, clubes de campo, etc. ) serão passíveis da cobrança do IPTU, conforme determina o parágrafo único do artigo 6º da referida Lei 5.868/72.

Portanto, embora os critérios tributários sejam importantes para a definição da zona urbana, esta deve basear-se preferencialmente em critérios urbanísticos, ou seja, o perímetro urbano deve, então, englobar apenas as áreas loteadas efetivamente ocupadas ou em vias de ocupação,

bem como as áreas arruadas adjacentes, que apresentem características efetivamente urbanas.

As áreas contíguas à área urbana efetiva, cuja urbanização é prevista ou desejável devem ser englobadas pelo perímetro de expansão urbana, formando assim a zona de expansão urbana .

#### II.6.1.2 A Zona de Expansão Urbana

A zona de expansão urbana é a área de reserva para o crescimento horizontal da cidade, ou , como coloca Hely Lopes Meirelles : " é a que se reserva para receber novas edificações e equipamentos urbanos, no normal crescimento das cidades e vilas" ( p. 71). Sua delimitação comporta cuidados especiais e possui implicações urbanísticas mais delicadas e, até certo ponto, mais importantes do que a delimitação da zona urbana. Não se trata apenas de identificar a área efetivamente ocupada pela mancha urbana, mas de escolher quais os locais mais apropriados para o uso urbano do solo em suas diversas modalidades. Portanto, sua má delimitação poderá vir a ocasionar a reprodução dos problemas da zona urbana, ou até mesmo agravá-los. Desse modo, uma série de critérios urbanísticos, geográficos , sociais e econômicos ,devem ser levados em conta nessa tarefa.

Como parâmetro a ser observado pelas municipalidades, para a delimitação da zona de expansão urbana temos a Lei Federal 6766/79, que proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos nos seguintes casos :

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde;

III - em terrenos com declividade superior a 30 %;

IV - em terrenos com condições geológicas impróprias;

V - em áreas de preservação ecológica.

A ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - recomenda a escolha preferencial de áreas com as seguintes características :

- *Terrenos permeáveis ou adequados para concepção e tratamentos estáticos de esgotos sanitários ( fossas sépticas, fossa e sumidouro, vala de infiltração e filtro anaeróbico );*

- *topografia que facilite a construção de redes de coleta e transporte de esgotos sanitários por declividade natural, minimizando ou evitando ao máximo a adoção de sistemas elevatórios desses esgotos;*

- *preservação de áreas no entorno do aquífero que possuam potencial como recurso para captação de água para abastecimento público;*

- *preservação de mananciais e nascentes<sup>40</sup>.*

Vemos que, nesse caso, os critérios básicos para a delimitação da zona de expansão urbana são de natureza eminentemente ambiental. A escolha da zona de expansão urbana deve ser a escolha dos espaços ambientalmente mais adequados ao assentamento humano.

A questão que se segue à escolha dos tipos de terrenos mais adequados à ocupação urbana, é a da quantificação da área necessária à expansão urbana, ou seja, qual o tamanho ideal da zona de expansão urbana. O Projeto de Lei n. 775/83

40 Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Comitê permanente de Desenvolvimento Urbano. *Recomendações sobre saneamento, meio ambiente e os planos diretores.* ABES, s/d.

( Lei de Diretrizes Urbanas ), propunha que a zona de expansão urbana deveria ser delimitada de forma a abranger "no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os dez anos subsequentes"( art. 4º.). Tal critério é extremamente genérico e arbitrário, pois cada região, cada cidade, possui uma dinâmica urbana diferenciada, dez anos pode ser muito para uma e pouco para outra.

O Procedimento mais adequado para se quantificar a zona de expansão urbana necessária a um município parece ser:

1) analisar a dinâmica econômica e populacional da cidade e sua expectativa de crescimento a curto e médio prazo;

2) quantificar corretamente a necessidade de espaço para a expansão horizontal da cidade, considerando-se primeiro o adensamento da mesma. É preciso levar em conta os "vazios urbanos" existentes dentro da zona urbana, que devem ser áreas de urbanização preferencial, ou até mesmo compulsória ( ver o item II.8. ), antes de se pensar em criar novos espaços urbanos no município.

A delimitação da zona de expansão urbana deve ser bastante criteriosa pois, se por um lado o sub-dimensionamento da zona de expansão urbana, pela diminuição da demanda de solo urbanizável, pode favorecer a especulação imobiliária, incentivando o aumento de preço da terra, por outro lado o super-dimensionamento pode produzir uma urbanização muito rarefeita com uma densidade urbana muito baixa, encarecendo a implementação da rede de serviços e equipamentos urbanos. A figura abaixo nos dá uma idéia clara desse problema.

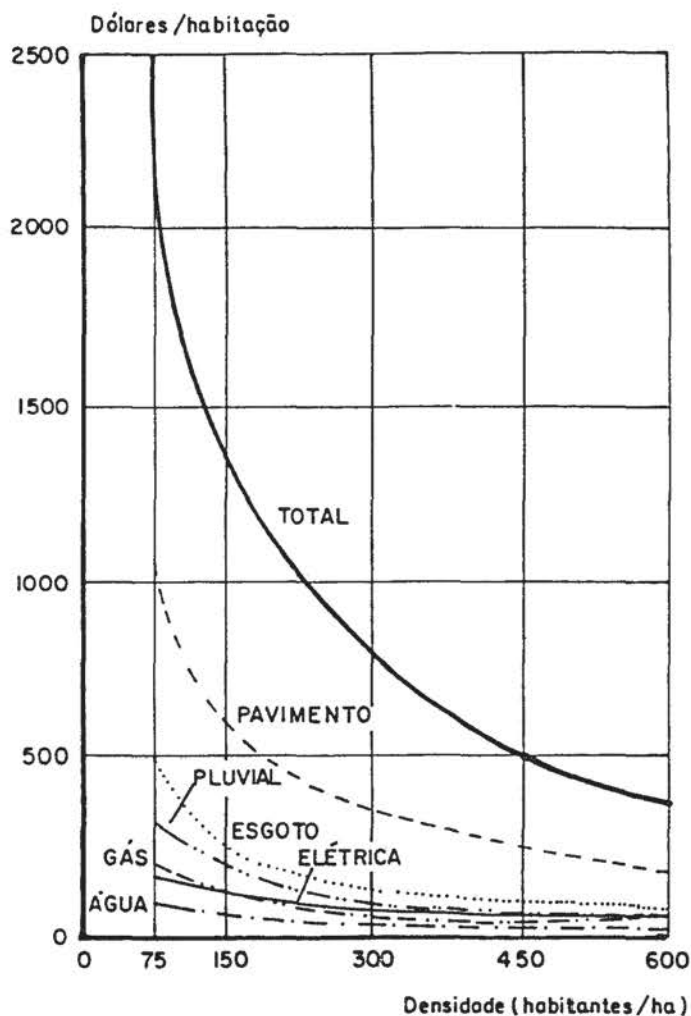


Figura 1 - Custo de infra-estrutura x densidade populacional para o Brasil.

FONTE: Mascaró, Juan Luís. Custos de Infra-estrutura: um ponto de partida para o desenvolvimento econômico urbano. São Paulo, 1979. 261 p. Tese ( Livre Docência em Arquitetura ) - USP, 1979. appud Silva, Antônio Nélon Rodrigues da & Ferraz, Antônio Clovis Pinto. Densidades Urbanas x Custos dos Serviços Públicos- Análise do caso de São Carlos. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 38, n. 199, abr/jun 1991, p. 59

O super-dimensionamento da zona de expansão urbana também favorece a especulação imobiliária através dos loteamentos feitos em descontinuo com a mancha urbana, criando vazios urbanos e forçando a expansão da rede de serviços e infra-estrutura urbana a essas áreas, gerando ganhos especulativos aos empreendedores, mesmo que em detrimento da qualidade de vida da população.

A delimitação da zona de expansão urbana é um aspecto muito importante a considerar para a adoção de uma política de ordenação territorial. Através dela pode-se evitar que sejam ocupadas áreas impróprias para a edificação, pode-se favorecer uma melhor programação da implantação e extensão da rede de equipamentos e serviços urbanos de maneira mais econômica e pode-se, também, inibir as práticas especulativas com o solo urbano.

#### II.6.2. O Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo

O zoneamento de uso e ocupação do solo, consiste, segundo Silva<sup>41</sup> em "um procedimento urbanístico, que tem por objetivos regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população". Trata-se da divisão do espaço urbano do município em zonas de uso, onde para cada qual são definidas as categorias de usos possíveis, bem como os níveis de adensamento da ocupação através de índices urbanísticos.

A definição dos tipos de zonas de uso, segue um padrão adotado por quase todas as cidades brasileiras, e que pode ser exemplificado pela lei de zoneamento da cidade de São

---

41 José Afonso da Silva. OP.CIT., p.291



Paulo (Lei 7.805/72), , que define as seguintes categorias de uso para a cidade :

- I - Residência Unifamiliar
- II - Residência Multifamiliar
- III - Conjunto Residencial
- IV - Comércio Varejista de Ambito Local
- V - Comércio Varejista Diversificado
- VI - Comércio Atacadista
- VII - Indústria não Incômoda
- VIII - Indústria Diversificada
- IX - Indústria Especial
- X - Serviços de Ambito Local
- XI - Serviços Diversificados
- XII - Serviços Especiais
- XIII - Instituições de Ambito Local
- XIV - Instituições Diversificadas
- XV - Instituições Especiais
- XVI - Usos Especiais

Com base nesta definição de usos possíveis, a lei 7805/72 estabelece oito tipos de zonas de uso, mesclando as diversas categorias de uso :

Z1 - uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa;

Z2 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;

Z3 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;

Z4 - uso misto , de densidade demográfica média alta;

Z5 - uso misto, de densidade demográfica alta;

Z6 - uso predominantemente industrial;

Z7 - uso estritamente industrial;

Z8 - usos especiais.

Dentro de cada uma destas oito zonas de uso, as dezesseis categorias de uso urbano, podem ser consideradas como:

a) de *uso conforme* : o uso é permitido para a zona de uso;

b) de *uso não conforme* : o uso não é permitido para a zona de uso ou ;

c) *sujeitas a controle especial* : o uso é *não conforme* porém é tolerado sob certas condições especiais .

O controle da densidade de ocupação de cada zona de uso, é feito através da especificação e controle de índices urbanísticos admitidos para cada zona de uso. Os índices urbanísticos mais frequentemente adotados são os seguintes :

a) coeficiente de aproveitamento : a razão entre a área construída e a área do lote, onde a área construída é a soma das áreas dos pisos cobertos do edifício;

b) taxa de ocupação : a razão entre a área ocupada e a área do lote, onde a área ocupada é a área da projeção horizontal do edifício no lote;

c) recuo : é a distância que separa as divisas do lote da projeção horizontal do edifício, o recuo pode ser frontal, lateral ou de fundos ;

d) área mínima do lote;

e) frente mínima do lote;

f) gabarito : indica geralmente a altura máxima permitida dos edifícios, pode ser indicado pelo número de pavimentos ou pela altura em metros; muitas vezes é indicado em proporção à largura do logradouro. É adotado com menos frequência do que os demais índices.

Concluindo, o zoneamento de uso e ocupação, divide a cidade em zonas homogêneas , às quais são designados usos

conformes , não conformes e sujeitos a controle especial , e ainda, estabelecidos o coeficiente máximo de aproveitamento , a taxa de ocupação máxima, os recuos mínimos, a área mínima dos lotes, a frente mínima dos lotes e o gabarito máximo das edificações.

#### II.6.2.1. Problemas do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo

Por que o zoneamento tornou-se , hoje, paradigma da ordenação territorial urbana ? Cintra , coloca muito bem esta questão :

*Há um zoneamento natural, com determinações que a economia, a geografia, a sociologia e a antropologia têm estudado. Fatores geomórficos, ligados ao "sítio" limitam e constroem o desenvolvimento da cidade, e determinam localizações e usos. Também operam fatores de mercado, fatores sociais e culturais na configuração dos usos da terra, antes de haver uma regulação pública sistemática, como expressa na lei de zoneamento. Por que surge essa política pública ?<sup>42</sup>*

A resposta à esta questão, deve ser buscada na própria origem do zoneamento; na Alemanha, na segunda metade do século passado. Neste período os centros urbanos alemães industrializavam-se rapidamente, crescendo numa velocidade maior à que a infra-estrutura pudesse se adequar. As grandes densidades populacionais , a precariedade dos equipamentos urbanos e a promiscuidade das atividades geravam condições de vida extremamente insalubres. O aumento das reivindicações populares , as fábricas e os bairros operários se aproximando cada vez mais dos bairros burgueses, produziam situações de tensão social cada vez mais insuportáveis.

<sup>42</sup> Antonio Octávio Cintra, Zoneamento: Análise de Um instrumento Urbanístico. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.3, n.6, 1988, p. 41.

Diante deste quadro as Associações Alemãs de Higiene e Saúde reuniram-se em Würzburg no ano de 1893 num congresso para discutir a regulação das construções de habitações e da possibilidade de se estabelecer sobre elas diferentes prescrições para as diferentes zonas da cidade. Baumeister e Adickes, principais urbanistas alemães da época, foram os relatores das teses desse congresso, que defendiam soluções como : um programa de intervenções municipais; um sistema de taxaço do solo que deixasse margens de benefício e diminuísse os efeitos da especulaço imobiliária; a divisào da cidade em zonas com diferentes tipos de uso e densidades de edificaço. Tais propostas formaram as bases de todo o urbanismo alemào a partir de então<sup>43</sup>.

No entanto, os princípios básicos do zoneamento funcional, ou seja, a divisào da cidade em zonas de acordo com as categorias de usos e atividades, já tinham sido formulados 17 anos antes, por Baumeister, em um manual intitulado "As ampliaço urbanas em seus aspectos técnicos, normativos e econòmicos", no qual defendia a subdivisào da cidade em três zonas : a industrial, a comercial e a residencial<sup>44</sup>.

O zoneamento surgiu, desse modo, como um instrumento que visa " promover a moldura para a soluço de conflitos de uso do solo urbano, que se tornam frequentes com o desenvolvimento da cidade"<sup>45</sup>.

Mancuso, define como duas as principais razões do êxito do zoneamento: "a simplificaço da cidade em poucos elementos, relacionados facilmente entre si, e a

43 Cf. Franco Mancuso, *Las Experiencias del Zoning*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 1980, p.

44 Cf. Franco Mancuso, *op. cit.*, p. 82

45 Antonio Octávio Cintra. *op. cit.*, p. 42.

correspondência com o modelo "natural" de desenvolvimento da cidade". Continua Mancuso :

*Esta simplificação faz do zoneamento um instrumento claro, facilmente praticável e adequado para controlar os elementos da cidade, sobre os quais os funcionários têm que tomar decisões: o custo dos terrenos, a eficácia produtiva, a infraestrutura em relação às atividades, a composição dos elementos econômicos e sociais, etc. Outro dos elementos de êxito consiste na idéia de que o zoneamento se adequa ao modelo natural de desenvolvimento da cidade: como se viu, se postula que a cidade tende a assumir de maneira espontânea uma linha de densidades decrescentes do centro à periferia, que as atividades tendem também de modo espontâneo a reagrupar-se segundo critérios de homogeneidade e que, por fim, se este modelo 'natural' não se realiza de forma completa, isto é fruto de distorções acidentais e fatores de distúrbio, que são possíveis de prevenir ou contrapor, colocando-se de volta o processo evolutivo dentro dos canais de sua trajetória mais lógica.<sup>46</sup>*

Essa idéia de modelo natural de crescimento das cidades é, não obstante, base de erro dos planejadores e urbanistas, como ressalta Villaça :

*as expressões arranjo espontâneo, ou crescimento espontâneo, tão frequentes no urbanismo brasileiro, são enganadoras e podem conduzir a um arbitrário uso dos instrumentos técnicos e administrativos... A consequência dessa interpretação é que seria simples conseguir o arranjo bom, uma vez que o mau foi simplesmente acidental; portanto, no sistema de mercado ou nos interesses de grupos nada teria que ser contrariado, considerado, e nem mesmo respeitado. Isso dá ao urbanismo uma falsa idéia, tanto na liberdade de uso dos instrumentos de intervenção sobre o uso do solo quanto da eficácia desses instrumentos. Daí decorrem posições que produzem propostas de estrutura urbana ingênuas, irreais e inviáveis, numa economia de mercado. Tais propostas frequentemente revelam uma enorme*

<sup>46</sup> Cf. Franco Mancuso. op. cit., p. 328

*desproporção entre, de um lado, o vulto e o arrojo das propostas e, de outro, a fragilidade dos meios legais e financeiros para concretizá-las.*<sup>47</sup>

Essa abordagem "ingênua" do zoneamento, faz com que este não dê conta e até mesmo resulte em um agravamento das contradições urbanas, conforme expõe Mancuso :

*ninguém pode negar que a cidade , planificada desde os princípios do século até hoje com os instrumentos que definimos como tradicionais, e de maneira específica mediante o zoneamento, apresenta uma série de macroscópicas contradições: depauperização da qualidade do espaço urbano através da especialização formal e tipológica da cidade por partes; hierarquização dos tecidos urbanos com a manifestação de uma centralização cada vez mais acentuada em contraste com uma dispersão das periferias; segregação dos grupos sociais, e 'perifeização' das classes mais pobres e sua "guetização" nas partes obsoletas da cidade, etc.*<sup>48</sup>

Para compreender a natureza dessas contradições do zoneamento, é necessário compreender a natureza dos conflitos de uso do solo na cidade que , segundo Cintra<sup>49</sup> , se dão entre os dois tipos de usuários da cidade: os produtores e os consumidores finais do ambiente urbano.

Os produtores são definidos como :

*os que usam da cidade como lugar do processo produtivo, em suas várias fases, nos setores secundário, terciário e quaternário. Seria possível acrescer a eles os usuários que criam condições de ambiente urbano para terceiros mesmo que não estejam produzindo no sentido econômico. ( Por exemplo, ao guiar perigosamente numa rua residencial... ao esmerar-se nos cuidados de um jardim à frente de uma casa, ou ao não entulhar a via pública com lixo, pode o indivíduo estar também 'produzindo' o mesmo ambiente urbano ).*

47 Flávio Villaça. *Uso do Solo Urbano*, São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima, 1978, p. 11

48 Cf. Franco Mancuso. *op. cit.*, p. 337.

49 Antonio Octávio Cintra. *op. cit.*, p. 43.

Os consumidores finais do ambiente urbano são "as pessoas como residentes , no papel de receptores, não de criadores da cidade" .

Ocorre que, continua Cintra , "obviamente, produtores e consumidores são categorias que se sobrepõem nas mesmas pessoas. São papéis distintos desempenhados pelos mesmos indivíduos. O dono do empreendimento comercial é, também, um residente da cidade. Mas, nesse último papel, pode não ter contacto ou proximidade física com a sua atividade comercial, não lhe sofrendo os efeitos, portanto. Podem, assim, configurar-se conflitos entre os papéis dos produtores e consumidores finais do solo urbano. Mas esses conflitos não se darão necessariamente dentro das mesmas pessoas, como ocorreria , por exemplo, no caso de um industrial cuja fábrica poluente prejudicasse sua própria residência."<sup>50</sup>

Os conflitos irão se dar entre as duas categorias e , também, internamente, dentro das próprias categorias. No primeiro caso, como já foi citado, um exemplo típico é o do industrial que polui e o morador vizinho que sofre os efeitos da poluição. Nesse caso haverá um confronto entre os dois lados , onde o poder público será chamado a mediar, resultando , ora na remoção da indústria, ora na remoção das residências, ou em soluções mediadoras como a instalação de filtros. O zoneamento coloca-se como medida preventiva destas situações segregando esses usos incompatíveis, geralmente através da criação de zonas estritamente industriais.

Podem haver , também, conflitos tipo produtores versus produtores e consumidores versus consumidores. No primeiro caso um exemplo típico é o de uma indústria que expelle

---

<sup>50</sup> Antonio Octávio Cintra. op. cit., p. 43.

efluentes gasosos prejudiciais ao processo produtivo de uma outra indústria vizinha. Este conflito pode dar-se também, por razões menos técnicas do que sociais: "O comércio de boutiques foge do convívio com a liquidação permanente das lojas populares. O cirurgião plástico não terá consultório no mesmo prédio que o reformador de roupas"<sup>51</sup>

No caso dos conflitos entre consumidores de espaço, o fator proeminente é o status social :

*As diversas ordens de hierarquia de honra social e prestígio, sobretudo as mais altas e, em grau extremo, o que poderíamos chamar de patriciado das cidades, estabelecerão sutis diferenciações estamentais e restringirão a comensalidade do espaço compartilhado pelas residências. O patriciado, nos bairros nobres, rejeitará os usos produtivos na sua vizinhança, como também fará discriminação contra camadas às vezes milimetricamente abaixo dele na hierarquia social ( o temos nos bairros ricos, onde predominam mansões e residências unifamiliares, em relação aos prédios de apartamento, mesmo quando de bom nível, é indicativo dessa atitude ). As classes médias tentarão copiar o patriciado, mas com menos força do que este para impor restrições aos demais usuários do espaço.*<sup>52</sup>

Dentre os efeitos da competição pelo uso do espaço urbano, Cintra detecta outro problema crucial :

*pode registrar-se outro fenômeno, no plano dos efeitos agregados. Estes ocorrem quando a cidade adensa, esbarra em obstáculos físicos à sua expansão, e quando a convivência de usos diversos, pacífica ou conflitiva, vai-se substituindo à anterior homogeneidade de algumas vizinhanças, produto do zoneamento natural.*

*Se no nível microscópico havia conflitos entre cidadãos, aqui, no nível macroscópico é possível ver males públicos, resultantes de efeitos de composição. Esses males afligem, eventualmente, a todos os habitantes da cidade. Por exemplo, a poluição nas suas*

51 Antonio Octávio Cintra. op. cit., p. 43.

52 Antonio Octávio Cintra. op. cit., p. 43.



várias formas: ambiental, atmosférica, sonora e hídrica. Outro efeito sensível é o congestionamento do tráfego. Poder-se-iam acrescentar a descaracterização acelerada de zonas históricas da cidade ou a deteriorização ambiental do velho centro, na medida em que a opinião pública toma consciência desses efeitos, ganha substância a demanda de regulação ampla do uso do solo, para produzir bens ou evitar males coletivos.<sup>53</sup>

Essas questões configuram o ponto central da discussão da ordenação do território: a disputa entre os interesses privados ( de produtores e consumidores ) e os interesses públicos ( efeitos agregados ). O zoneamento torna-se um instrumento ambíguo, ora defendendo o interesse da coletividade, ora defendendo interesses destes ou daqueles grupos de consumidores ou produtores.

No cerne desse jogo de interesses inerentes ao zoneamento, está um dos principais problemas, ou melhor, uma das principais causas dos problemas enfrentados pelos centros urbanos brasileiros: a especulação imobiliária.

A especulação imobiliária, segundo o professor Cândido Malta Campos Filho , assume cinco formas essenciais:

1. é todo ganho em imóveis obtido por aumento de valor derivado do investimento de terceiros, especialmente do governo; e
2. é todo ganho derivado de mudança de normas edilícias e urbanísticas; e
3. é todo ganho derivado da retenção indevida de um imóvel gerando uma escassez forçada que, ao reduzir artificialmente a oferta em relação à procura, eleva conseqüentemente o seu preço; e
4. é todo ganho obtido pela não obediência às normas edilícias e urbanísticas e creditícias ao dar uma vantagem ao empreendedor clandestino face ao que age dentro da lei; e
5. é todo ganho resultante de normas fiscais e creditícias que beneficiam determinados proprietários em detrimento de

<sup>53</sup> Antonio Octávio Cintra. op. cit., p. 44.

*outros, sem que essas normas tenham sido definidas com o objetivo de subsidiar atividades.*<sup>54</sup>

Dessas cinco formas com que se apresenta a especulação imobiliária, uma delas é consequência direta e outra é consequência indireta do zoneamento. Vamos ao primeiro caso.

Não só a mudança, mas também o estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo pode acarretar ganhos especulativos aos proprietários. Por exemplo : ao se aumentar o perímetro urbano, se está automaticamente transformando solo rural em solo urbano e, conseqüentemente aumentando-se o valor resultando num aumento de renda a ser auferida pelo proprietário, sem que o mesmo tenha feito qualquer tipo de investimento; ao se estabelecer coeficientes de aproveitamento diferenciados nas diversas zonas da cidade, se está premiando ou se punindo este ou aquele proprietário, com um aumento ou diminuição do valor do imóvel resultante da variação do potencial construtivo do mesmo; a determinação dos tipos conformes ou desconformes também pode gerar este efeito, valorizando ou desvalorizando o imóvel.

O zoneamento pode ser responsável, também, indiretamente, por especulação imobiliária. E o caso do quarto tipo de especulação citado, ou seja, a não observância das normas urbanísticas e edilícias. Isto ocorre com maior frequência quando as normas tornam-se por demais restritivas, indo além do que seria razoável, resultando num entrave ao desenvolvimento da cidade. Este tipo de normatização acaba por produzir efeitos contrários, estimulando a sua desobediência, a corrupção dos agentes encarregados da fiscalização e, conseqüentemente,

<sup>54</sup> Cândido Malta Campos Filho. *Depoimento Prestado na Câmara Federal na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Especulação Imobiliária*. São Paulo, COGRP/PMSP, 1978, p.6

resultando, como já foi dito, em ganhos especulativos por parte dos empreendedores.

Outra característica perversa do zoneamento, além de ser um instrumento de especulação imobiliária, é que pode, e frequentemente o é, tornar-se um eficiente instrumento de controle social. É importante lembrar que, quando se dispõe sobre as atividades urbanas, está se dispondo sobre as pessoas, ou melhor, sobre os grupos sociais que exercem estas atividades. Nada mais "científico" para afastar a indesejável classe média dos bairros nobres, do que se proibir o "uso residencial multifamiliar" (ou seja, prédios de apartamento), sob a alegação de proteção ao patrimônio paisagístico e arquitetônico.

Feitas essas considerações, duas questões fazem-se prementes :

1) pode o zoneamento ser um instrumento eficaz na ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, como reza a Constituição Federal ?

2) até que ponto é possível compatibilizar os interesses públicos e privados no zoneamento urbano, sem a submissão dos primeiros aos segundos ?

Tais questões podem ser respondidas de maneira positiva, na medida em que :

I - seja abandonado o conceito de "cidade funcional", ou seja, de que a cada parte da cidade deva ser destinada uma função. A segregação de atividades urbanas só deve ser justificada em situações limite, como é o caso das indústrias nocivas, e outras atividades de reconhecida incompatibilidade ambiental e sanitária ou que demandem infraestrutura urbana diferenciada;

II - a definição das densidades urbanas , através da limitação dos coeficientes de aproveitamento e dos gabaritos, seja feita exclusivamente com base na capacidade de suporte dos equipamentos sociais e urbanos existentes e as limitaçõe de ordem ambiental.

III - haja transparência e participação da sociedade civil no planejamento da ordenação territorial. A própria Constituição Federal estabelece em seu artigo 29, inciso X, a obrigatoriedade da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

### II.6.3. O Solo Criado

A idéia do solo criado teve origem em Roma, em 1971 "quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmam um documento defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção"<sup>55</sup>. A idéia surte efeito e, em 1975 o governo italiano aprova uma lei separando de forma absoluta o direito de construir do direito de propriedade; não havendo sequer o "coeficiente único", o proprietário só tem o direito de construir, não importando a área, se adquirir este direito ao Poder Público.

Posteriormente, a legislação francesa ( Lei 75-1.328 de 31/12/1975) estabelece o *plafond légal de densité*, ou seja o "teto legal de densidade", que determina o coeficiente de aproveitamento igual a 1 (um) como o limite legal de construção ( 1,5 para a cidade de Paris ). Se o proprietário quisesse construir acima de uma vez a área do terreno, ou uma vez e meia em Paris, deveria adquirir da municipalidade este direito<sup>56</sup>.

Outros países também adotaram dispositivos semelhantes. Em Chicago, nos Estados Unidos, este instituto tem sido aplicado com o intuito de preservar o patrimônio histórico, com o nome de *Space Adrift* ( espaço flutuante ). Neste sistema, os proprietários de imóveis considerados de interesse histórico, ficam autorizados a alienar o direito de construir relativo aos imóveis em questão, possibilitando

55 Luiz Cesar de Geuiroz Ribeiro e Adauto Cardoso. O solo Criado Como Instrumento da Reforma Urbana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, vol.39, n.203, p.37

56 José Afonso da Silva. op. cit., p.314

o incremento do coeficiente de aproveitamento de outro imóvel na mesma zona<sup>57</sup>.

No Brasil, as primeiras discussões sobre o solo criado iniciaram em 1975, no GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo. As discussões culminaram num manifesto que expunha os princípios para a adoção do instituto do solo criado no Brasil, a chamada *Carta do Embu*, elaborada por vários urbanistas e juristas em 12 de dezembro de 1976, cujo conteúdo transcrevemos abaixo :

*Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são muito mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;*

*Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;*

*Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra-estrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes, etc.;*

*Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural;*

*Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar esse adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;*

*Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;*

*Considerando que o direito de propriedade, assegurado na constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;*

<sup>57</sup> José Afonso da Silva. op. cit., p.317

Admite-se que , assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui-se que :

1. É constitucional a fixação , pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1. A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal de estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2. Toda edificação acima do coeficiente único é considerado solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando possível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição por equivalente econômico.

2.1. O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2. No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

Desde então, vem sendo discutida a implantação do solo criado no Brasil, como um instrumento de promoção de justiça social e de combate à especulação imobiliária . Tal não é o nosso entendimento, o qual exporemos através de críticas aos pressupostos da "Carta do Embu".

Primeiramente, a constitucionalidade do estabelecimento do solo criado pelo município não é ponto tão pacífico assim como coloca a referida "carta". Muitos juristas discordam

dessa posição. Dentre estes, destacamos o parecer do jurista Toshio Mukai :

*a separação do direito de construir do direito de propriedade é ponto central do conceito de solo criado... E, nesse sentido, o impulso inicial na instituição desta figura jurídica, entre nós, depende primariamente da lei federal.*<sup>58</sup>

Outro ponto discutível é a eficiência urbanística do solo criado, ou seja, até que ponto o solo criado é, de fato, um instrumento de ordenação territorial. Fica difícil compreender este papel na medida em que, como coloca a conclusão 1.1 da carta do Embu, o solo criado não interfere com o zoneamento ordinário, ou seja, os limites à edificação continuam existindo. Por exemplo : um terreno localizado numa zona com coeficiente máximo permitido de três vezes, com o solo criado continuaria podendo ainda construir até três vezes a área do terreno, só que agora devendo adquirir o solo criado correspondente a duas vezes a área do terreno ( caso o coeficiente único seja igual a um ) do Poder público.

Vemos então que o solo criado é, na verdade, apenas um mecanismo de transferência de renda do setor privado para o setor público, ou seja, nada mais é do que uma forma de aumentar a arrecadação municipal.

Quanto a coibir a especulação imobiliária causada pelas diferenças de coeficientes de aproveitamento nas diferentes zonas, este argumento também é falho na medida em que persiste o zoneamento tradicional, causando, de qualquer forma, diferenças no potencial construtivo das diferentes zonas.

Outro aspecto referente à especulação imobiliária, é que o solo criado, na medida em que pode ser objeto de

<sup>58</sup> Toshio Mukai. Direito e Legislação Urbanística no Brasil, São paulo, Saraiva, 1988, p. 266.



alienação entre particulares, convertendo-se em um novo tipo de ativo, poderá, e até deverá, ser objeto de especulação; agravando, talvez, o problema da especulação imobiliária.

Mais um ponto negativo do solo criado é que, este poderá se tornar um fator inibidor da construção civil, a exemplo do que ocorreu na França, cujo governo, em 1983, aumentou o *plafond legal de densité* de 1 para 2, nas municipalidades com mais de 50.000 habitantes e de 1,5 para 3 na região de Paris, visando "amenizar os efeitos bloqueadores da construção nas áreas mais centrais"<sup>59</sup>. Esse efeito bloqueador da construção pode ocorrer na medida em que o solo criado representa um aumento do custo para o empreendedor encarecendo o preço final do imóvel, forçando-o a procurar as áreas mais periféricas (mais baratas), justamente as menos equipadas e por consequência menos recomendáveis ao adensamento. Nessa perspectiva, o solo criado tornar-se-ia um fator negativo na ordenação do território.

O único ponto positivo do solo criado mencionado na "Carta do Embu" seria, talvez, a transferência do potencial construtivo de imóveis tombados (conclusão 2.2), algo semelhante aos moldes adotados em Chicago (como vimos anteriormente), o que poderia ser um instrumento importante na preservação do patrimônio cultural e ambiental.

Feitas estas considerações não podemos concluir que a instituição do solo criado seja algo recomendável, antes pelo contrário, tememos que a introdução deste instituto no direito urbanístico brasileiro possa causar mais problemas do que propiciar soluções para a crise urbana brasileira.

<sup>59</sup> Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Cardoso. O solo Criado Como Instrumento da Reforma Urbana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, vol.39, n.203, p.40

## II.7. O Parcelamento do Solo Urbano

O parcelamento do solo urbano é "o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas"<sup>60</sup>.

O parcelamento assume duas formas básicas : o loteamento e o desmembramento, assim definidas pela lei 6766/79\* :

*Artigo 2º - ...*

*Parágrafo 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.*

*Parágrafo 2º - Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.*

Alem de definir o que é o parcelamento do solo para fins urbanos, a Lei 6766/79 dispõe sobre os requisitos urbanísticos, sobre os requisitos técnicos para o projeto de loteamento, sobre a aprovação do projeto, sobre o registro do loteamento e desmembramento e , o que é mais importante, sobre as disposições penais. Não obstante a regulação em nível nacional, cabe ao município regulamentar a matéria em nível local, adaptando estas normas às peculiaridades da política urbana municipal. Antes de aprofundarmo-nos em uma análise das normas estabelecidas na lei 6766/79, é mister

<sup>60</sup> José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, p. 378.

\* Lei Federal 6766 de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei Lehmann, que regula o parcelamento do solo para fins urbanos em todo o território nacional.

que se faça um retrospecto histórico de como veio sendo tratada esta matéria pelo direito brasileiro.

A primeira norma federal sobre o parcelamento do solo surgiu em 1937. Até então não havia qualquer norma de âmbito nacional que regulasse essa atividade, acarretando uma série de problemas como os loteamentos clandestinos, o loteamento de glebas com situação legal irregular, a não obrigatoriedade de implantação de infra-estruturas pelo loteador e nenhuma garantia ao comprador, que era lesado de diversas maneiras, conforme nos relata Walcacer :

*A má fé do loteador podia manifestar-se, ainda, de outra maneira, igualmente prejudicial aos interesses do comprador, mas agora contando com toda cobertura legal. O fato é que o artigo 1088 do Código Civil permite que, antes da assinatura da escritura definitiva de compra e venda, qualquer das partes possa arrepender-se devendo, nesse caso, indenizar a outra por perdas ou danos a que esse arrependimento haja dado causa. Ora, dependendo das condições de cada loteamento, podia ser extremamente vantajoso para o loteador "arrepender-se" do negócio, conforme a lei facultava, antes do pagamento da última prestação. Nesse caso, ficava obrigado a pagar ao promitente-comprador perdas e danos, mas recuperava a propriedade plena do imóvel - o qual teria se beneficiado, nesse meio tempo, de uma valorização capaz de compensar amplamente a indenização a ser paga. É claro que nada impedia uma nova venda, a preços devidamente reajustados, e posteriormente um novo "arrependimento", e assim por diante.<sup>61</sup>*

A situação dos loteamentos se agravava, na medida em que esse período, iniciava-se o processo de industrialização brasileiro e, conseqüentemente, acelerava-se o processo de urbanização. Desse modo, em 1937, logo após o advento do Estado novo, é editado o Decreto lei número 58 - originariamente um antigo projeto de lei elaborado em 1935

<sup>61</sup> Fernando Walcacer, A Nova Lei dos Loteamentos. In: Direito do Urbanismo - Uma Visão Sócio Jurídica. Alvaro Pessoa (org.), Rio de Janeiro, IBAM/LTC, 1981, p. 151.

pelo deputado Waldemar Ferreira - que regulamenta os loteamentos e o processo de compra e venda de lotes, estabelecendo uma série de obrigações aos loteadores resguardando o interesse dos compradores de boa fé.

O Decreto Lei de 58/37 no entanto, limitou-se às regras civis nada mencionando sobre normas urbanísticas ou sanções penais aos loteadores de má fé, o que na prática inviabilizava um melhor controle dessa atividade pelo poder público. Somente trinta anos mais tarde haveria algum avanço neste sentido, com o Decreto Lei 271/67.

Este novo Decreto Lei, resultado de estudos elaborados pelo jurista Hely Lopes Meirelles, apresentava várias inovações importantes, tais como:

- a transferência ao poder público das áreas destinadas aos espaços livres, áreas verdes e equipamentos urbanos;

- um maior poder de controle dos loteamentos pelo Poder Público municipal;

- a não indenização, no caso de desapropriações de loteamentos ilegais, das benfeitorias implantadas;

- o loteador e os vizinhos seriam partes legítimas na promoção de ações visando impedir a construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento; e, a grande inovação

- cria a concessão do direito real de uso, que é a concessão de uso remunerado ou gratuito de terrenos públicos ou particulares, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.<sup>62</sup>

Apesar de tais avanços, o Decreto Lei 271/67 ainda deixava muito a desejar quanto ao controle urbanístico dos

---

62 Fernando Walcacer. op. cit., p.154

loteamentos e, principalmente, por ainda não prever sanções penais aos loteadores de má fé. Tais reclamos só vieram a ser atendidos doze anos mais tarde, pela Lei 6766/79 ( a já mencionada Lei Lehmann ) que veio suprir estas lacunas, oferecendo ao Poder Público municipal mecanismos eficientes de controle dessa atividade urbanística, os quais resumimos abaixo :

I - Proíbe o parcelamento do solo fora da zona urbana ou de expansão urbana, definida por lei municipal, e ainda determina que toda alteração de solo rural em solo urbano dependa de prévia audiência do INCRA, do Orgão Metropolitano, se for o caso, e do Poder Público Local.

II - Proíbe o parcelamento do solo em áreas imprópria à edificação : em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; áreas aterradas com material nocivo à saúde; terrenos com alta declividade ( superior a 30% ); terrenos cuja geologia seja imprópria à edificação e nas áreas de preservação ecológica.

III - Determina os seguintes requisitos urbanísticos a serem atendidos pelos loteamentos :

a) áreas mínima dos lotes de 125 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5 m;

b) reserva obrigatória de faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias, dutos e águas correntes e dormentes;

c) as áreas públicas destinadas a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a espaços livres de uso público não poderão ter percentagem total inferior a 35 % da gleba.

IV - Estabelece parâmetros técnicos para a elaboração do projeto de loteamento , determinando , ainda, que as diretrizes para o uso do solo, os traçados dos lotes, do

sistema viário e dos espaços livres e das áreas reservadas para a implantação dos equipamentos comunitários e urbanos, seja definido pelo Poder Público local, diretamente na planta do imóvel.

V - Determina que a aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento localizados em área de proteção ambiental ou ao patrimônio cultural, em município integrante de Região Metropolitana, em área limítrofe do município ou que pertença a mais de um município em aglomerações urbanas e, ainda, quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>, deva ser submetida ao exame e anuência prévia dos estados ou da autoridade metropolitana, quando for o caso.

VI - Estabelece os procedimentos para o registro do loteamento, bem como da elaboração dos compromissos de compra e venda.

VII - Estabelece os procedimentos para a regularização dos parcelamentos ilegais, bem como das sanções penais aos responsáveis por estes.

#### II.7.1. Os parcelamentos ilegais e sua regularização

E muito comum que os parcelamentos, sobretudo os loteamentos, implantados ilegalmente, sejam qualificados genericamente como "clandestinos". Porém esta terminologia é incorreta, pois nem todo loteamento implantado em desacordo com a lei é clandestino. Sob o ponto de vista da legalidade, existem dois tipos de parcelamento, o legal e o ilegal, sendo que este último pode ser clandestino ou irregular<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Diógenes Gasparini. *Regularização de Loteamento e Desmembramento*. São Paulo, CEPAM, 1986, p.2

Os loteamentos legais , são aqueles que foram executados de acordo com a legislação competente ( federal, estadual e municipal ), aprovados pelo poder público, executados e registrados em cartório imobiliário. A falta do cumprimento de qualquer um destes requisitos implica na ilegalidade do empreendimento.

Os parcelamentos ilegais podem ser, como já dissemos, clandestinos ou irregulares. O loteamento clandestino é aquele que é executado sem o conhecimento do Poder Público Competente, podendo ocorrer nos seguintes casos :

1 - quando o loteador implanta o loteamento totalmente à revelia do poder público; ou

2 - quando o loteador tem o projeto de loteamento rejeitado pelo poder público e o executa assim mesmo.

Os parcelamentos irregulares ocorrem quando , apesar de terem tido o projeto aprovado pelo poder público, incorrem em alguma das seguintes irregularidades :

a) execução em desacordo com a legislação ( federal, estadual ou municipal );

b) execução em desacordo com o ato de aprovação;

c) falta do registro no cartório de imóveis.

O parcelamento ilegal do solo urbano acarreta, problemas de ordem tanto social quanto urbanística, dos quais Gasparini destaca os seguintes :

*a) o comprador não pode obter o título de propriedade do imóvel;*

*b) o comprador não pode construir regularmente, apelando geralmente para a construção clandestina;*

*c) o comprador não pode usufruir de crédito imobiliário;*

*d) são descumpridas as normas mínimas de ordem urbanística, sanitária e de segurança;*

*e) não são executadas obras de infraestrutura nem reservadas áreas para lazer ou implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*

*f) os loteamentos ilegais são marginalizados dos programas de implantação de melhorias públicas.*

*g) o poder público se vê compelido a realizar as obras de melhoria que deveriam ser executadas pelo loteador;*

*h) a má localização ou as falhas no projeto acabam por encarecer ou inviabilizar a implantação da infra-estrutura urbana necessária.<sup>64</sup>*

A atuação do poder público, no sentido de coibir a ocorrência dos parcelamentos ilegais, deve ser enérgica, tanto na punição quanto, e principalmente, na fiscalização. Não obstante, os parcelamentos clandestinos ocorrem e fáz-se necessária a regularização dos mesmos já que, via de regra, é inviável socialmente o puro e simples embargo das obras e expulsão dos incautos compradores, geralmente população de poucos recursos e sem ter para onde ir.

Verificada a ilegalidade do parcelamento, deve o poder público notificar o loteador para que cumpra as exigências legais. Caso esta notificação seja desatendida pelo loteador, o poder público municipal ou do distrito federal terá competência para promover a regularização do parcelamento ilegal. Caso isto ocorra, o loteador deverá ressarcir o poder público por todos os gastos com a regularização.

O adquirente do lote, ao verificar a ilegalidade do mesmo, poderá depositar em juízo as prestações restantes até que se faça a regularização do mesmo. Caso seja o poder público o responsável pela regularização, as prestações depositadas, poderão ser levantadas judicialmente a guisa de ressarcimento das imortâncias despendidas. E importante ressaltar que não poderá ser rescindido o contrato de compra e venda por inadimplência do adquirente.

---

64 Diógenes Gasparini. op. cit., p.5



A maior dificuldade com a regularização dos parcelamentos é que estes, quando são descobertos pelo poder público, já estão em fase avançada de ocupação. A regularização não é apenas um procedimento burocrático, implica em obras de implantação de infra-estrutura, em desapropriações e, muitas vezes, em um rearranjo de lotes e quarteirões. Tudo isto pode ser inviabilizado se o parcelamento já estiver "cristalizado", por isto mesmo, repetimos, é fundamental a fiscalização e a repressão aos loteadores ilegais, principalmente com a aplicação severa das sanções penais previstas na lei.

O capítulo das disposições penais na Lei 6766/79, define os seguintes crimes:

I - dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento:

- a) sem autorização do órgão público competente;
- b) em desacordo com as disposições legais;
- c) em desacordo com os termos da licença concedida.

II - fazer veicular informação falsa sobre a legalidade do parcelamento ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

III - Registrar o parcelamento não aprovado, registrar compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de parcelamento não registrado.

As penas previstas são, nos casos I e II, de reclusão por um período de 1 a 4 anos e multa de 5 a 50 salários mínimos. O crime torna-se qualificado, aumentando-se o prazo de reclusão para 5 anos e a multa para 10 salários mínimos, quando:

a) o loteador manifestar intenção de vender o lote em parcelamento não registrado no registro de imóveis;

b) não houver título legítimo de propriedade do imóvel parcelado;

No caso III, a pena é de detenção de 1 a 2 anos e multa de 5 a 50 salários mínimos.

Feitas essas colocações podemos concluir que a lei 6766/79 é um instrumento, se não perfeito mas bastante avançado, de controle do processo de produção do espaço urbano. Cumpre ressaltar que, em se tratando de legislação federal, não comporta detalhes e aspectos de natureza local, que devem ser supridos por uma legislação municipal específica, elaborada de acordo com o plano diretor, de forma que o processo de incorporação de solo urbano se adeque às diretrizes de ordenação do uso e ocupação do solo.

## II.8. O Parcelamento ou Edificação Compulsórios

O maior avanço, em termos de política Urbana, alcançado pelos constituintes de 1988, está no dispositivo previsto no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece o seguinte :

*E 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.*

Estes instrumentos, se corretamente aplicados pelo poder público municipal, virão a ser o principal mecanismo de combate à especulação imobiliária e de implementação das diretrizes urbanas de uso e ocupação do solo previstas no plano diretor . Vejamos, então , quais os requisitos e problemas para a sua implementação.

A implementação dos instrumentos suasórios previstos no artigo 182 da constituição federal apresenta dificuldades de várias ordens. Em primeiro lugar é requisito básico que o plano diretor já esteja aprovado e que este especifique as áreas urbanas passíveis de aplicação desses instrumentos, estabelecendo, inclusive, as diretrizes de ocupação das mesmas.

Em segundo lugar, a aplicação dos instrumentos deverá necessariamente ser sucessiva, ou seja, primeiro o parcelamento ou edificação compulsória, depois o Imposto

Progressivo e por fim a desapropriação. Tal sucessividade obedeceria ao seguinte rito:

1º) o proprietário do imóvel não edificado, não utilizado ou subutilizado seria notificado, e estabelecido um prazo para que o mesmo procedesse a edificação ou o parcelamento do imóvel, conforme as diretrizes do plano diretor;

2º) findo o prazo previsto, se o proprietário não houvesse promovido o aproveitamento do imóvel dentro das diretrizes estabelecidas, seria aplicada a progressividade, no tempo, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;

3º) findo o prazo da tributação progressiva, sem que o imóvel tenha sido devidamente utilizado, o Poder Público municipal determinaria sua desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Um terceiro ponto de discussão é sobre quais os tipos de imóveis estariam sujeitos a aplicação dessas sanções. O texto constitucional dá margem a algumas dúvidas a este respeito. Vejamos.

O artigo 182 da Constituição Federal estabelece três critérios : a não edificação, a não utilização e a subutilização. O imóvel não edificado deve ser subentendido como o terreno nú, desprovido de qualquer edificação; o imóvel não utilizado é aquele que, mesmo edificado, não é aproveitado em nenhum uso urbano. A dúvida surge quanto ao conceito de subutilização. O imóvel subutilizado deve ser compreendido como aquele que mesmo edificado e em uso, não esteja cumprindo corretamente sua função social, pois o cumprimento desta não se dá apenas pela mera utilização, mas pela utilização de acordo com as diretrizes de ordenação territorial previstas no plano diretor. Portanto: o imóvel

subutilizado é aquele cuja utilização é feita em desacordo com as diretrizes de uso e ocupação do solo previstas no plano diretor.

Tais critérios, no entanto, têm sua eficácia comprometida na medida em que não é prevista pena de utilização compulsória mas apenas de parcelamento ou edificação compulsórios. Desse modo, na prática, a eficácia dos instrumentos fica restrita aos proprietários de solo urbano não edificado, já que daqueles cuja propriedade esteja não utilizada ou subutilizada, mas esteja edificada, não fará sentido exigir a edificação compulsória. Poder-se-ia, no máximo, exigir a reedificação do imóvel dentro dos parâmetros do plano diretor, mas nunca sua utilização, pois não há pena prevista de utilização compulsória.

Na prática, o critério de utilização se reduz ao da edificação, de modo que os únicos imóveis passíveis de aplicação desses instrumentos seriam : 1) as glebas urbanas não parceladas; 2) os terrenos não edificados; e 3) os terrenos subedificados, que seriam aqueles edificados aquém das diretrizes de urbanização estabelecidas pelo plano diretor.

Fica ainda uma última questão, que é sobre a possibilidade do município adotar os instrumentos de ocupação e parcelamento compulsórios, antes de promulgada a lei federal sobre o assunto. a esse respeito o jurista Adiomar Ackel filho emite o seguinte parecer :

*Parece-nos que nada impede a ação imediata do município, já que ele dispõe de competência para implementar a política urbana, com liberdade para legislar sobre a matéria de interesse local, assim como para suplementar a legislação federal.*

*Em tal hipótese, se a lei federal ulteriormente vigente dispuser algo em contrário ao que foi estatuído pelo município, a norma local deverá acomodar-se*

*aos ditames superiores, perdendo a eficácia no que contrariar a norma editada pela União.*<sup>65</sup>

Não obstante todas estas ressalvas, a implementação do parcelamento e edificação compulsórios, do imposto territorial progressivo e da desapropriação urbanística, deverá representar um passo fundamental para a execução de uma política de desenvolvimento urbano que promova o cumprimento da função social da propriedade. No entanto cabe frizar que " o artigo 182 faculta mas não obriga o Poder Público a adotar estas medidas que, por alterar alguns direitos de propriedade, são extremamente polêmicas e produzem reações contrárias. Se a intensão da compulsoriedade não for claramente reconhecida pela sociedade local e se o Poder Público não estiver aparelhado para a aplicação e a cobrança, o desgaste político e o descrédito do instrumento jurídico serão irreparáveis"<sup>66</sup>.

---

65 Diomar Ackel Filho. *Município e Prática Municipal*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, p. 273

66 Nidia I. Albesa de Rabi. O Plano diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal. *Revista de Administração Municipal*, São Paulo, V.38, n.200, 1991, p.41

### III - Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

#### III.1. O Universo de Pesquisa

O Universo pesquisado consiste nos 572 municípios do Estado de São Paulo ( instalados até 5 de abril de 1990 , data limite para a promulgação das Leis orgânicas Municipais), os quais foram subdivididos em duas populações. A primeira formada pelos municípios pertencentes à Região Metropolitana da Grande São paulo , e a segunda formada pelos municípios do interior do Estado. Esta separação justifica-se pela especificidade da Região Metropolitana, que forma um universo bastante peculiar, uma unidade geográfica que que possui uma dinâmica bastante distinta e que concentra mais da metade da população de todo o Estado , que se computada indistintamente dos demais municípios do Estado, poderia falsear os resultados da pesquisa.

Quadro 01 - Distribuição dos municípios do Estado de São Paulo : Região Metropolitana e Interior do Estado.

	Número	%
Região Metropolitana	38	7 %
Interior	534	93 %
Total	572	100 %

### III.2. O sistema de amostragem

O sistema escolhido foi o de Amostragem Estratificada Proporcional . Neste tipo de amostragem , a população é classificada em grupos mais ou menos homogêneos ( estratos ) , de acordo com determinados critérios, e a cada grupo é determinada uma proporcionalidade da amostra de acordo com sua importância dentro do conjunto da população, ou seja , os grupos, ou estratos mais representativos, terão uma amostragem proporcionalmente maior.

O critério considerado para a estratificação foi o fator importância político-administrativa do município, o qual adotamos, como hipótese de trabalho, como sendo diretamente proporcional ao nível de inserção do mesmo na regionalização político-administrativa do Estado de São Paulo.

#### III.2.1. Critérios para a estratificação :

##### III.2.1.1. População 1 : Municípios do Interior .

A divisão político-administrativa do interior do Estado de São Paulo, compreende 11 regiões administrativas e 42 regiões de governo\* .

Com base nesta divisão consideraremos então a seguinte classificação funcional dos municípios :

- a) Municípios Sede de Região Administrativa
- b) Municípios Sede de Região de Governo

\* Essa divisão político-administrativa segue a classificação oficial estabelecida pelo decreto Estadual nº 26581 de 05/01/1987 que compatibiliza as regiões administrativas com as regiões de Governo criadas pelo decreto 22970 de 29/11/1984. ( Manual de instruções do sistema de Informações SEADE - 1989 )



c) Municípios que não são sede de região, os quais serão denominados Centros Locais

Quadro 02 - Distribuição dos municípios do interior do Estado de São Paulo por classificação funcional.

Classe Funcional	Número	%
Sede de Região Administrativa	11	2,05%
Sede de Região de Governo**	31	5,80%
Centro Local	492	92,15%
Total	534	100,00%

III.2.1.2. População 2 : Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo é composta por 38 municípios, cuja sede é o município de São Paulo

Consideraremos então a seguinte estratificação :

- a) Município Sede da Região
- b) Demais municípios

Teremos então o seguinte quadro :

\*\* Não estão computadas 11 sedes de Região de Governo que também são sedes de Região Administrativa

Quadro 03 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Classe Funcional	Número	%
Sede de Região Metropolitana	01	2,63%
Demais Municípios	37	97,37%
Total	38	100,00%

#### III.4. Amostragem

##### III.4.1. Municípios do Interior

Sendo a amostragem "Estratificada Proporcional", o percentual da amostra para cada classe variará segundo seu tamanho e importância (segundo o critério estabelecido). Adotamos então, os seguintes índices para cada classe: 100% para a Classe 1 (sedes de Região Administrativa), 52% para a classe 2 (sedes de Região de Governo) e 5% para a classe 3 (Centros Locais).

Quadro 04 - Municípios do Interior do Estado : Amostragem por Classe Funcional

Classe Funcional	Total	Amostra	Índice
Sede de Região Administrativa	11	11	100,0 %
Sede de Região de Governo	31	16	52,0 %
Centro Local	492	25	5,0 %
Total	534	52	9,7 %

Aplicando-se estes índices, através de sorteio efetuado através de uma tabela de números equiprováveis, obtivemos o seguinte rol de municípios :

A. Municípios sede de Requião Administrativa

01. Araçatuba
02. Bauru
03. Campinas
04. Marília
05. Presidente Prudente
06. Registro
07. Ribeirão Preto
08. Santos
09. São José do Rio Preto
10. São José dos Campos
11. Sorocaba

B. Municípios sede de Requião de Governo

01. Araraquara
02. Assis
03. Cruzeiro
04. Fernadópolis
05. Itapetininga
06. Itapeva
07. Jau
08. Jundiaí
09. Limeira
10. Lins
11. Ourinhos
12. Piracicaba
13. Rio Claro
14. São Carlos

15. Taubaté

16. Tupã

C. Centros Locais

01. Alvaro de Carvalho

02. Bady Bassitt

03. Barbosa

04. Barra Bonita

05. Buritizal

06. Campos Novos paulista

07. Cardoso

08. Cerquilha

09. Dumont

10. Igarapava

11. Itaberá

12. Itupeva

13. Jaci

14. Leme

15. Lutécia

16. Macaubal

17. Nuporanga

18. Palmital

19. Panorama

20. Penápolis

21. Fiacatu

22. Pirangi

23. Pontal

24. Rafard

25. Várzea Paulista

### III.4.2. Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo

Para esta população resolvemos escolher intencionalmente o município sede da Região Metropolitana como componente da amostra ( devido à sua importância, consideramos que necessariamente ele deveria constar da pesquisa ), e adotar para os demais municípios o índice de 20% .

Quadro 05 - Municípios da Região Metropolitana : Amostragem

Classe Funcional	Total	Amostra	Índice
Sede da Região Metropolitana	01	01	100,0 %
Demais Municípios	37	08	20,0 %
Total	38	09	23,7 %

Efetuada o sorteio dos casos pelo mesmo método adotado para os municípios do Interior , obtivemos o seguinte quadro:

#### A. Sede da Região Metropolitana

1. São Paulo

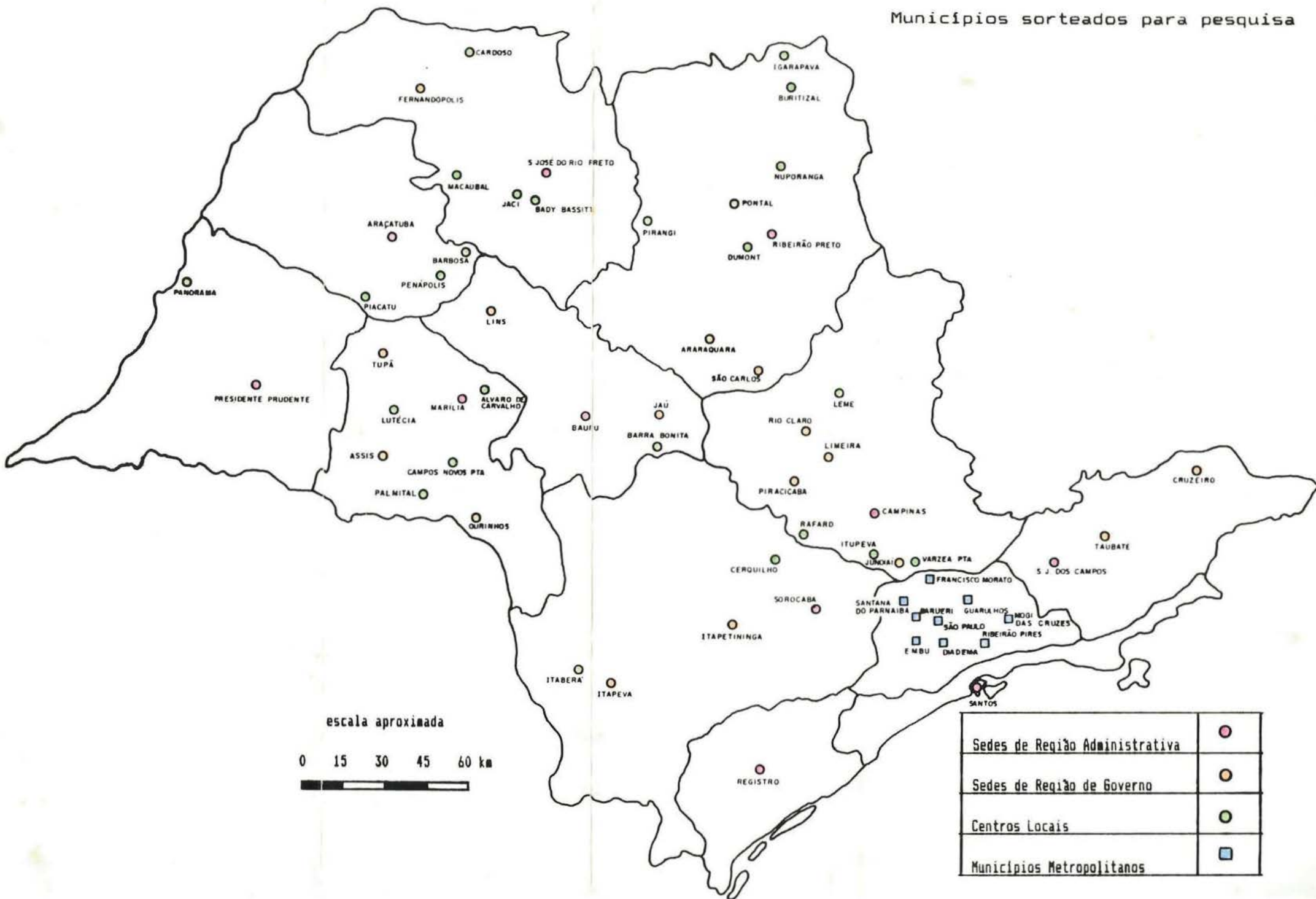
#### B. Demais Municípios

1. Barueri
2. Diadema
3. Embu
4. Francisco Morato

5. Guarulhos
6. Mogi das Cruzes
7. Ribeirão Fies
8. Santana do Parnaiba

Estado de São Paulo

Municípios sorteados para pesquisa



#### IV - Apresentação e Discussão dos Resultados

Neste capítulo apresentaremos e discutiremos os resultados da análise dos cinco aspectos fundamentais da ordenação territorial municipal ( função social da propriedade, plano diretor, zoneamento, parcelamento do solo urbano e parcelamento e edificação compulsórios ) nas 61 Leis Orgânicas municipais pesquisadas, classificadas pela categoria funcional dos municípios ( municípios metropolitanos, municípios sede de região administrativa, municípios sede de região de governo e centros locais ).

##### IV.1. Resultados Gerais

Observando a Tabela 1, podemos ter uma visão global dos resultados da pesquisa. Nela são apresentados os cinco aspectos da ordenação territorial analisados, e seus respectivos índices de comparecimento nas leis orgânicas pesquisadas. Cumpre salientar que os números indicam apenas se as Leis Orgânicas incluem, ou não, o tema em seu respectivo texto, não levando em conta a profundidade nem o mérito da abordagem. Deste modo uma lei orgânica que apenas cita a elaboração do plano diretor e outra que estabelece diretrizes para sua elaboração estarão no mesmo pé de igualdade. Uma análise detalhada das variáveis será apresentada nos itens seguintes deste capítulo.

Podemos ver que dois aspectos da ordenação territorial estão presentes em 100% das Leis Orgânicas : o plano diretor e o zoneamento urbano . Tal frequência é bastante compreensível ,dado o fato de serem temas já tradicionalmente abordados pelas legislações locais, e de



serem explicitamente definidos, pela Constituição Federal, como de competência municipal.

Os aspectos menos citados são justamente aqueles mais polêmicos: a edificação e o parcelamento compulsórios e a Função Social da Propriedade Urbana ( com 60,6% e 75,4% , respectivamente ) . Há de se considerar, também, que a adoção da edificação e parcelamento compulsórios é facultativa aos municípios.

Tabela 1 - Aspectos da Ordenação Territorial nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Função Social da Propriedade Urbana	08	88,9%	09	81,8%	15	93,7%	14	56,0%	46	75,4%
Plano Diretor	09	100,0%	11	100,0%	16	100,0%	25	100,0%	61	100,0%
Zoneamento Urbano	09	100,0%	11	100,0%	16	100,0%	25	100,0%	61	100,0%
Parcelamento Urbano	07	77,8%	11	100,0%	16	100,0%	20	80,0%	54	88,5%
Edificação ou Parcelamento Compulsórios	07	77,8%	09	81,8%	09	56,2%	12	48,0%	37	60,6%

Os números apresentados pela tabela acima parecem representar um grande interesse dos municípios pelo tema da ordenação territorial. No entanto, a análise detalhada de cada um dos itens investigados, que faremos a seguir, nos revelará um quadro bastante diferente.

#### IV.2. A Função Social da Propriedade Urbana nas Leis Orgânicas Municipais

Observando a tabela 2, podemos ver que apesar do número bastante expressivo ( 75,4% ) de Leis Orgânicas que abordaram o tema da função social da propriedade urbana em seus textos, a maioria das mesmas nada mais fez do que repetir o que já estava escrito no texto constitucional. Apenas um número bem mais modesto ( 32,8% ) das Leis Orgânicas pesquisadas apresentou alguma contribuição real a este tema. A única exceção feita é em relação aos municípios sede de região de governo que apresentam um índice maior de Leis que definiram diretrizes próprias ( 50,0% ) do que de Leis que apenas copiaram a Constituição Federal ( 43,8% ).

Tabela 2. Função Social da Propriedade Urbana nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
APENAS REPETE A CONSTIT.FEDERAL	05	55,6%	05	45,5%	07	43,8	09	36,0%	26	42,6%
DA OUTRAS DIRETRIZES	03	33,3%	04	36,4%	08	50,0%	05	20,0%	20	32,8%

Para que possamos entender melhor o significado dos números apresentados na tabela acima, é necessário que façamos um estudo mais pormenorizado das contribuições apresentadas pelas Leis orgânicas municipais pesquisadas quanto ao tema da função social da propriedade urbana.

Podemos distinguir 10 tipos diferentes de critérios para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana encontrados nas 61 Leis Orgânicas municipais analisadas :

I - a propriedade urbana cumpre sua função social quando cumpre a legislação urbanística;

II - a propriedade urbana cumpre sua função social quando assegura a proteção do meio ambiente e/ou do patrimônio cultural;

III - a propriedade urbana cumpre sua função social quando não se torna instrumento de especulação imobiliária;

IV - a propriedade urbana cumpre sua função social quando observa o cumprimento das funções sociais da cidade;

V - a propriedade urbana cumpre sua função social quando respeita o interesse da coletividade;

VI - a propriedade urbana cumpre sua função social quando promove a democratização do acesso à propriedade urbana e/ou à moradia;

VII - a propriedade urbana cumpre sua função social quando assegura a recuperação , pelo poder público, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos;

VIII - a propriedade urbana cumpre sua função social quando há a regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;

IX - a propriedade urbana cumpre sua função social quando há justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - a propriedade urbana cumpre sua função social quando assegura o uso produtivo, da propriedade imobiliária privada ou pública.

Cumpra esclarecer que numa mesma Lei Orgânica podem ser encontrados, concomitantemente, mais de um desses critérios ( o que geralmente ocorre ).

Tabela 3. Critérios para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana encontrados nas Leis Orgânicas municipais

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
I	2	22,2%	-	-	5	31,3%	3	12,0%	10	16,4%
II	1	11,1%	-	-	4	25,0%	2	08,0%	7	11,5%
III	1	11,1%	3	27,3%	1	06,3%	1	04,0%	6	09,8%
IV	2	22,2%	1	09,1%	2	12,5%	1	04,0%	6	09,8%
V	-	-	-	-	3	18,8%	2	08,0%	5	08,2%
VI	-	-	2	18,2%	1	06,3%	-	-	3	04,9%
VII	1	22,2%	-	-	1	06,3%	-	-	2	03,3%
VIII	-	-	1	09,1%	1	06,3%	-	-	2	03,3%
IX	-	-	1	09,1%	-	-	-	-	1	01,6%
X	1	22,2%	-	-	-	-	-	-	1	01,6%

Conforme podemos observar, na tabela 3, os critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana mais frequentes são " o cumprimento da legislação urbanística" e a "proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural", adotados por, respectivamente, 16,4% e 11,5% das 61 Leis Orgânicas pesquisadas. Levando-se em consideração que tais critérios são, de fato, os mais importantes, juntamente com o critério apresentado pelo item X ( assegurar o uso produtivo da propriedade imobiliária urbana ), que, no entanto, apresentou o menor índice ( 1,6% ), podemos

avaliar que poucas foram as Leis orgânicas que abordaram devidamente o tema.

Outro aspecto a ser salientado é que dos 10 critérios apresentados, quatro deles estão colocados de forma imprópria. Estamos nos referindo aos itens VI, VII, VIII, e IX : A justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a recuperação, pelo poder público, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos; e democratização do acesso à propriedade urbana e/ou moradia. Estes não podem ser considerados, na forma como são colocados, como critérios para qualificar se a propriedade está ou não cumprindo sua função social, pois não são atributos do imóvel, ou competência do proprietário, mas sim atitudes do poder público na promoção da política de desenvolvimento urbano.

A causa deste equívoco é esclarecida quando nos reportamos ao antigo projeto da Lei de Desenvolvimento Urbano ( P.L. 775/83 ) que, ao tratar da função social da propriedade urbana, determinava que:

*Art. 2º - Na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas as seguintes diretrizes :*

.....

*IV - adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante :*

- a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;*
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*
- c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;*
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;*

*e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas.*

Como podemos ver, fica clara a "inspiração" dos legisladores municipais neste projeto de lei, que confundiram diretrizes a serem alcançadas pela política urbana para a adequação da propriedade urbana à sua função social, com critérios a serem observados na propriedade urbana para qualificar o cumprimento de sua função social.

O que se pode notar, observando-se todos os resultados apresentados pela tabela 3, é que não há um padrão definido quanto à proporcionalidade entre a categoria funcional dos municípios e os temas apresentados pelas respectivas leis orgânicas. Podemos concluir, a respeito do tema função social da propriedade, que, a despeito do relativo índice de abordagem do mesmo nas leis orgânicas municipais (75,4%), o tema não foi bem trabalhado pelos legisladores municipais, pois a maioria apenas limitou-se a repetir a Constituição Federal, enquanto que os que se aventuraram a propor inovações, o fizeram de maneira não tão inovadora assim, resultando em critérios ou impróprios, ou incompletos. De qualquer forma, este é um assunto que deverá ser regulamentado por legislação federal complementar à Constituição, de forma que tais problemas, presentes nas leis orgânicas, neste caso, pouco prejuízo poderão trazer ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

#### IV.3. O plano diretor nas Leis Orgânicas municipais

O primeiro ponto a ser destacado é que a elaboração do plano diretor, mesmo sendo obrigatória apenas para as cidades com até 20.000 habitantes, foi determinada, pelas Leis Orgânicas municipais, para todos os municípios da amostra, inclusive aqueles com população urbana inferior àquela cifra ( 20 municípios, ou 38,5% da amostra ). Desse modo, a extensão da obrigatoriedade da elaboração do plano diretor a todos os municípios paulistas, determinada pela Constituição Estadual, apesar de possivelmente inconstitucional ( como já vimos ), na prática atingiu seus objetivos, inclusive os da antiga Lei orgânica dos municípios de 1969, que também obrigava a todos os municípios a elaboração do plano diretor.

Tabela 4. O plano diretor nas Leis Orgânicas municipais

	Região Metropolitana (9 municípios.)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios.)		Centros Locais (25 municípios.)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
apenas prevê a elaboração do plano diretor	03	33,3%	01	09,0%	01	06,3%	05	20,0%	10	16,4%
estabelece diretrizes para a elaboração do PD	06	66,7%	10	91,0%	15	93,7%	20	80,0%	51	83,6%

Esta presença unânime do plano diretor é, no entanto, relativizada na medida em que, como podemos observar na tabela acima, 16,4% das Leis orgânicas apenas se limitaram a mencionar a elaboração do plano diretor sem estabelecer qualquer diretriz sobre sua elaboração ou aplicação. No

entanto, o índice de municípios que estabelecem diretrizes, em suas leis orgânicas, para os planos diretores é, ainda, bastante elevado ( 83,6% ).

Esta tendência mantém-se em para todas as categorias de municípios. Curiosamente, a categoria dos municípios metropolitanos, é a que apresenta maior índice de abstenção quanto às diretrizes para o plano diretor, com um terço das leis orgânicas apenas determinando a elaboração dos mesmos. Tal fato é contraditório, na medida em que os municípios metropolitanos são aqueles que, em tese, deveriam preocupar-se mais com as questões de planejamento e ordenação territorial.

Tabela 5. Diretrizes para a implementação do plano diretor, apresentadas nas Leis Orgânicas municipais

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	05	55,5%	06	54,5%	10	62,5%	14	56,0%	35	57,4%
CONTEUDO DO PLANO DIRETOR	03	33,3%	03	27,3%	14	87,5%	06	24,0%	27	44,3%
AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	03	33,3%	07	63,6%	07	43,7%	07	28,0%	24	39,3%
PROCEDIMENTO PARA A ELABORAÇÃO	02	22,2%	--	--	08	50,0%	01	04,0%	11	18,0%
VINCULAÇÃO A OUTROS INSTRUMENTOS	02	22,2%	03	27,3%	04	25,0%	01	04,0%	10	16,4%
PRAZOS PARA A ELABORAÇÃO	--	--	--	--	02	12,5%	02	08,0%	04	06,6%



Observando a tabela 5, onde estão colocadas os princípios e normas para a elaboração e implementação do plano diretor, encontradas nas Leis Orgânicas municipais analisadas, podemos perceber, de maneira mais detalhada, como o tema foi tratado.

Considerando o total da amostra, vemos que as diretrizes mais citadas são aquelas relativas à participação da sociedade civil na elaboração do plano ( com 57,4% ). A primazia do item participação da sociedade civil, já era esperada, inclusive com um índice maior, pois a Constituição Federal tornou obrigatória tal participação, determinando, inclusive, que este tema fosse incluído nas Leis Orgânicas municipais ( artigo 29, inciso X ). Portanto, conclui-se que 42,6% das Leis Orgânicas pesquisadas estão infringindo um preceito constitucional, ao omitirem este tema.

Dada a importância do tema "plano diretor", na política municipal de ordenação territorial, analisaremos em maior detalhe cada um dos tópicos apresentados na tabela 5.

#### IV.3.1. Participação da sociedade civil na elaboração dos planos diretores

Este assunto, como já observamos antes, é, por força constitucional, tema obrigatório nas Leis Orgânicas municipais; não obstante apenas pouco mais da metade dos municípios o incluiu em suas Leis Orgânicas. E analisando o conteúdo dessas citações, poderemos constatar que a situação é bem pior do que parece.

Observando a tabela 6, vemos que o tema "participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor" é tratado

de duas maneiras. Uma , genérica, sem explicitar a forma pela qual se dará esta participação, portanto nada acrescentando à determinação constitucional; a outra, determinando a criação de conselhos municipais de planejamento ou de desenvolvimento urbano, com a finalidade de institucionalizar e sistematizar a participação da sociedade civil, através de suas entidades representativas, na elaboração do plano diretor.

A criação dos conselhos municipais de planejamento, é, ao nosso ver, a forma mais correta para se viabilizar a participação da sociedade civil, a exemplo do que ocorre nas áreas da educação e saúde. No entanto, apenas uma pequena parte dos municípios incluiu este dispositivo em suas leis orgânicas ( apenas 13,1% das Leis Orgânicas pesquisadas ). Desse modo, apenas uma parcela muito pequena das Leis Orgânicas trata devidamente dessa questão, o que revela um certo descaso dos legisladores municipais para com a democratização efetiva e a transparência no processo de gestão e planejamento territorial que, em tese, devem ser condicionados à participação da sociedade civil no processo.

Tabela 6. Participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ABORDAGEM GÊNÉRICA	04	33,3%	02	18,2%	09	56,2%	13	52,0%	25	44,3%
CRIA CONSELHO MUNICIPAL	02	22,2%	04	36,4%	01	06,2%	01	04,0%	08	13,1%

Observamos neste tema uma proporcionalidade quase que direta com relação à classe funcional do município. O menor índice de Leis Orgânicas que adotaram os conselhos municipais de planejamento é encontrado na categoria dos centros locais ( com apenas 4,0% ) e os maiores índices encontrados nas sedes de região administrativa ( com 36,4% ) e nos municípios metropolitanos ( com 22,2% ).

#### IV.3.2. O conteúdo do plano diretor

Para a análise do tema "conteúdo do plano diretor", distinguimos três tipos de diretrizes apresentadas pelas Leis Orgânicas municipais : as de plano urbanístico, ou seja, as que propunham um conteúdo estritamente vinculado à ordenação territorial, nos moldes propostos constitucionalmente ( uso e ocupação do solo, parcelamento, expansão urbana, equipamentos urbanos, habitação, saneamento básico, e afins ); as de plano de desenvolvimento integrado, ou seja, as que propunham um plano diretor nos moldes dos antigos PDDI's, isto é, planos integrados abrangendo não só os aspectos urbanísticos, mas também cuidando dos aspectos sócio-econômicos e administrativos do município, como era a antiga proposta da Lei Orgânica de 1969; e as que não definiam conteúdo urbanístico, nem integrado, apenas dispendo que o plano diretor deveria necessariamente se ater às questões de proteção e recuperação do meio ambiente.

Podemos observar, na tabela 7, que a influência da antiga Lei Orgânica de 1969 é ainda muito forte nos municípios, pois o maior índice ( 21,3% das Leis Orgânicas pesquisadas ) corresponde às propostas de "plano integrado", nos moldes dos antigos PDDI's ( isto fica bastante claro na leitura dos textos das leis ). Tal proporção também ocorre

em todas as categorias de municípios, com a proposta de "plano integrado" aparecendo em primeiro lugar.

Menos de dez por cento das Leis Orgânicas pesquisadas ( 9,8% ) , foram fieis às determinações constitucionais estabelecendo um conteúdo urbanístico para os planos diretores , uma porcentagem menor ainda do que daquelas que tiveram apenas o cuidado de estabelecer diretrizes ambientais para a elaboração do plano diretor ( 11,5% das Leis orgânicas analisadas ).

Tabela 7. Conteúdo do Plano diretor

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
PLANO URBANÍSTICO	01	11,1%	01	09,1%	04	25,0%	-	-	06	09,8%
PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO	02	22,2%	01	09,1%	06	37,5%	04	16,0%	13	21,3%
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	-	-	01	09,1%	04	25,0%	02	08,0%	07	11,5%

#### IV.3.3. Ampliação da abrangência territorial do plano diretor

Outra diretriz para a implementação dos planos diretores muito presente nas Leis Orgânicas, é a ampliação da abrangência territorial do plano, ou seja , a determinação que o plano diretor deva abranger todo o território municipal. Esta diretriz , constante em 39,3% das Leis Orgânicas pesquisadas, foi feita sob clara inspiração da Constituição Estadual ( tal fato ficou

evidente na leitura das leis ), que em seu artigo 181, parágrafo 1º, faz a mesma exigência, que como já vimos, pode ser considerada inconstitucional. Mas, como os municípios possuem autonomia para tanto, mais uma vez vemos, na prática, as determinações da Constituição paulista surtirem efeito.

#### IV.3.4. Procedimentos para a elaboração do plano diretor

Foram encontradas , nas Leis Orgânicas municipais pesquisadas, dois padrões de procedimentos metodológicos para a elaboração do plano diretor. O primeiro, baseia-se no modelo proposto pela Lei Orgânica municipal de 1969 para a elaboração dos PDDI's, no qual são previstas as seguintes etapas : estudo preliminar; diagnóstico; diretrizes e instrumentação legal. O segundo, fugindo ao modelo dos PDDI's, propõe os seguintes procedimentos : definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local; definição dos objetivos e diretrizes para seu tratamento; definição dos Programas, normas , projetos a serem elaborados e implementados.

Observando a tabela 8, podemos ver que o modelo mais citado é aquele que se baseia nos PDDI's ( com 16,4% ), sendo que o modelo alternativo é adotado por apenas um município, o que representa uma porcentagem quase insignificante ( apenas 1,6% ) do total dos municípios pesquisados. Apesar de terem sido poucos os municípios a incluírem em suas Leis Orgânicas diretrizes sobre os procedimentos metodológicos de elaboração do plano diretor, é interessante ver que a maioria absoluta destes, remeteu-se à antiga lei orgânica municipal, corroborando a tendência já observada na análise do item "conteúdo do plano diretor".

Tabela 8. Procedimentos para a elaboração do plano diretor

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
PROCEDIMENTOS DOS PDDI's	02	22,2%	-	-	07	43,7%	01	04,0%	10	16,4%
OUTRO PROCEDIMENTO	-	-	-	-	01	06,3%	-	-	01	01,6%

Na verdade não há porque se censurar os legisladores municipais por terem se baseado na antiga Lei Orgânica. Os procedimentos metodológicos lá expostos são os procedimentos tradicionais, constantes em qualquer manual de planejamento.

#### IV.3.5. Vinculação do plano diretor a outros instrumentos de planejamento

Uma das principais causas da não implementação dos planos diretores é a sua falta de vinculação com os demais instrumentos de planejamento municipal, principalmente com os orçamentos ( não adianta estabelecer diretrizes no plano diretor se estas não estiverem presentes nos orçamentos municipais ), e os demais planos setoriais, além dos planos regionais, notadamente no caso dos municípios metropolitanos. A preocupação com este tema demonstra, pelo menos em tese, a preocupação em instrumentalizar a implementação do plano diretor. Deste modo, a inclusão do tópico " vinculação do plano diretor a outros instrumentos de planejamento ", apesar de não ser obrigatório, nem previsto constitucionalmente, revela-se um bom indicador do

grau de seriedade com que o assunto plano diretor foi tratado na Lei Orgânica.

Tabela 9. Vinculação do plano diretor a outros instrumentos de planejamento

	Região Metropolitana (9 municípios)		Região Administrativa (11 municípios)		Região de Governo (16 municípios)		Centros Locais (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ORÇAMENTOS	01	11,1%	01	09,1%	01	06,3%	-	-	03	04,9%
EXECUÇÃO DE OBRAS E SERV. PÚBLICOS	01	11,1%	-	-	-	-	-	-	01	01,6%
PLANOS SETORIAIS	-	-	01	09,1%	02	12,5%	01	04,0%	04	06,6%
PLANOS REGIONAIS	-	-	01	09,1%	02	12,5%	01	04,0%	02	03,3%

Observando a tabela 5, vemos que o número de municípios que estabeleceram tais dispositivos em suas Leis Orgânicas é ínfimo. A vinculação aos orçamentos, a mais importante delas, é adotada apenas por 4,9% dos mesmos. É interessante notar que a categoria dos municípios metropolitanos, onde seria mais importante a vinculação dos planos diretores aos planos regionais, não apresenta sequer uma Lei Orgânica que adote esta norma, o que não deixa de ser contraditório. De qualquer forma os índices atingidos são praticamente insignificantes, devendo a legislação federal pertinente, regulamentar esta questão, a bem da viabilização dos planos diretores.

#### IV.3.6. Prazos para a elaboração do plano diretor

A fixação de prazos para a ~~para~~ a elaboração e aprovação do plano diretor deveria ser, como já foi discutido no capítulo II, matéria obrigatória das Leis Orgânicas municipais. No entanto, raros foram os casos em que isto ocorreu ( apenas 6,6% das Leis orgânicas pesquisadas ). Isso demonstra o pouco interesse dos legisladores municipais na elaboração efetiva do plano diretor, pois na medida em que não há prazo estipulado, não pode haver cobrança. O que chama maior atenção a este respeito, é que as categorias dos municípios metropolitanos e das sedes de região administrativa, justamente aquelas de que se esperaria maior interesse na elaboração do plano diretor, foram as que deixaram de apresentar, em suas Leis Orgânicas, prazos para a elaboração do mesmo.

#### IV.3.7. Conclusões

As conclusões a que chegamos, depois de feita a tabulação e análise dos dados referentes aos planos diretores nas Leis orgânicas municipais são as seguintes:

1º - houve muito pouca originalidade e preocupação com as características locais e regionais, limitando-se a maioria dos municípios a copiar as determinações das Constituições Federal e Estadual, e, o que é mais curioso, a antiga Lei Orgânica dos municípios de 1969;

2º - houve pouca preocupação com a eficácia dos planos, na medida em que raras foram as Leis que fixaram prazos para a elaboração, ou que estabeleceram vinculação dos mesmos com outros instrumentos de planejamento;

3º - as inovações empreendidas, foram muito poucas e muitas vezes impróprias ou inócuas.



## IV.4. O zoneamento nas Leis Orgânicas municipais

O tema zoneamento urbano, como já vimos anteriormente, foi abordado pela totalidade das Leis orgânicas pesquisadas. Observando a tabela 10 vemos, no entanto, que o tema não foi tratado em sua globalidade por todos os municípios. Enquanto que a quase totalidade das Leis Orgânicas pesquisadas ( 96,7% ) aborda a temática do zoneamento de uso e ocupação do solo, menos de um quarto ( 21,3% ) das Leis Orgânicas trata do tema "macrozoneamento" .

E interessante notar que a categoria de municípios que menos trata desta questão, tanto no tocante ao zoneamento de uso e ocupação do solo quanto ao macrozoneamento ( que apresenta índice zero ) é a dos municípios metropolitanos, enquanto que a categoria dos centros locais é a que mais aborda a questão do macrozoneamento, apresentando índices muito superiores aos demais municípios ( 36,0%, o que é quase o dobro do índice atingido pelos municípios sede de Região de Governo ). Essa aparente disparidade, no entanto, será esclarecida pela análise mais detalhada dessas duas variáveis.

Tabela 10. O zoneamento nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
MACRO ZONEAMENTO	-	-	01	09,1%	03	18,8%	09	36,0%	13	21,3%
ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO	08	88,9%	11	100,0%	16	100,0%	24	96,0%	59	96,7%

## IV.4.1. Macrozoneamento

Observando a tabela 11, podemos ver a real situação do tema macrozoneamento nas Leis orgânicas Municipais. Podemos averiguar que o índice de 21,3% , significa, na realidade, um número bem menor, na medida em que apenas uma porção muito pequena ( 4,9% ) das Leis Orgânicas pesquisadas apresenta diretrizes efetivas para o macrozoneamento, sendo que o restante (16,4%) apenas se limita a citar o tema em seu texto, sem referir-se a qualquer norma ou diretriz, o que é redundante, na medida em que a delimitação das zonas urbana e de expansão urbana, são atribuições praticamente obrigatórias dos municípios.

Não obstante, é ainda interessante notar o fato de que nenhuma das Leis Orgânicas que estabelecem diretrizes para o macrozoneamento pertençam à categoria dos municípios metropolitanos ou dos municípios sede de Região de Governo.

Tabela 11. O macrozoneamento nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios )		Sede de Região Administrativa (11 municípios )		Sede de Região de Governo (16 municípios )		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios )	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ABORDAGEM GENERICA	-	-	01	09,1%	01	06,3%	08	32,0%	10	16,4%
ESTABELECE DIRETRIZES	-	-	-	-	02	12,5%	01	04,0%	03	04,9%

## IV.4.2. Zoneamento de uso e ocupação do solo

Pela observação da tabela 12 podemos ver que o alto índice de citação alcançado pelo tema "zoneamento de uso e

ocupação do solo", também é bastante relativo, na medida em que mais da metade das Leis Orgânicas municipais pesquisadas, tratam o tema de maneira genérica, isto é, não estabelece qualquer diretriz para sua implementação.

Tabela 12. O zoneamento de uso e ocupação do solo nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ABORDAGEM GENÉRICA	04	44,4%	06	54,5%	10	62,5%	11	44,4%	31	50,8%
ESTABELECE DIRETRIZES	04	44,4%	05	45,5%	06	37,5%	13	52,0%	28	45,9%

Tais tendências podem ser melhor avaliadas pela observação da tabela 13, que nos mostra o real conteúdo das diretrizes definidas pelas Leis Orgânicas para o zoneamento de uso e ocupação do solo. Observando esta tabela, podemos ver que são bem poucos os municípios que apresentam alguma contribuição original, no que se refere às diretrizes para o zoneamento de uso e ocupação do solo. Constatamos que a diretriz mais citada (aparece em 32,8% das Leis Orgânicas), consiste simplesmente na reprodução, total ou parcial, do parágrafo único do artigo 183 da Constituição Estadual :

*Artigo 183 - .....  
Parágrafo único - Competem aos Municípios, de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e*

*respeitando as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente natural.*

E importante observar que a questão do solo criado, tão polêmica e discutida atualmente, foi o assunto menos abordado, comparecendo em apenas 3,3% das Leis Orgânicas pesquisadas. Este baixo índice, longe de significar um fato negativo, deve ser encarado como algo positivo, dada a já discutida ( e provável ) perniciosidade deste mecanismo ( o solo criado ). E curioso constatar que os únicos municípios cujas Leis Orgânicas tratam do solo criado, não pertencem à categoria dos municípios metropolitanos, já que o solo criado foi pensado para resolver, principalmente, os problemas de uso do solo metropolitanos.

Tabela 13. Diretrizes para o zoneamento de uso e ocupação do solo nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ART. 183 PAR. UNICO DA CONST. ESTADUAL	04	44,4%	03	27,3%	02	12,5%	11	44,0%	20	32,8%
OUTRAS DIRETRI- ZES PARA AS ZONAS DE USO	-	-	02	18,2%	01	06,3%	02	08,0%	05	08,2%
INDICES URBANISTICOS	-	-	-	-	03	18,8%	-	-	03	04,9%
SOLO CRIADO	-	-	01	09,1%	01	6,3%	-	-	02	03,3%

Desse modo, a contribuição das leis orgânicas municipais à questão do zoneamento de uso e ocupação do solo, que a princípio parecia muito significativa, reduz-se a proporções bastante modestas. Donde podemos concluir que o

tema zoneamento urbano, tanto quanto aos sub-temas macrozoneamento e zoneamento de uso e ocupação do solo, salvo poucas exceções, não teve o tratamento adequado nas Leis Orgânicas municipais, preferindo estas abordarem a questão de maneira genérica, sem estabelecer qualquer norma ou diretriz, ou limitar-se a repetir a Legislação já existente, agindo assim de maneira redundante e inútil.

## IV.5. O parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo urbano é outro tema que é citado em quase todas as Leis Orgânicas pesquisadas. Diferentemente do zoneamento de uso e ocupação do solo, apenas uma pequena porção das Leis ( 16,4% dos casos analisados ) dá tratamento genérico à questão e um percentual bastante alto de municípios ( 77,0% ) chega a definir normas e diretrizes para sua implementação, conforme podemos ver na tabela 14.

Tabela 14. O parcelamento do solo urbano nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
ABORDAGEM GENÉRICO	-	-	04	36,4%	02	12,5%	04	16,0%	10	16,4%
DEFINE DIRETRIZES	07	77,8%	07	63,6%	14	87,5%	16	64,0%	47	77,0%

No entanto, ao observarmos a tabela 15, vemos que este alto percentual, talvez o mais alto dentre todos os aspectos da ordenação territorial investigados neste trabalho, é muito relativo, na medida em que somente pouco mais de um quarto das leis orgânicas ( 27,9% ) apresentou contribuições originais, sendo que as demais limitaram-se a copiar diretrizes já definidas em outros ~~outros~~ documentos legais.

Dentre os textos legais copiados, vemos que o mais frequente é a Constituição Estadual, da qual foram extraídos dois trechos: o parágrafo 3º do artigo 181 da Constituição Estadual ( que constou em 26,2% das Leis Orgânicas ), e o

inciso VII do artigo 180 ( constante em 21,3% das Leis Orgânicas ) :

Artigo 181 - .....  
Parágrafo 3º - Os Municípios estabelecerão ... critérios para a regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Artigo 180 - ...  
VII - as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

Tabela 15. Diretrizes para o parcelamento do solo urbano

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL ART. 180,VII	01	11,1%	03	27,3%	03	18,8%	06	24,0%	13	21,3%
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL ARTIGO 181,3º	02	22,2%	02	18,2%	03	18,8%	09	36,0%	16	26,2%
DECRETO-LEI Nº 09/69 ART.3º,UNICO	01	11,1%	02	18,2%	04	25,0%	06	24,0%	13	21,3%
OUTRAS DIRETRIZES	04	44,4%	02	18,8%	10	62,5%	02	08,0%	17	27,9%

E curioso ver, também, que além da Constituição Estadual outra grande fonte de inspiração aos legisladores municipais, na questão do parcelamento do solo urbano, a exemplo do plano diretor, foi a antiga Lei Orgânica dos Municípios de 1969 ( Decreto-lei nº 9/69 ). Neste caso,

quase um quarto das Leis Orgânicas pesquisadas ( 21,3% ), repetiram o parágrafo único de seu artigo 3º :

*Artigo 3º - .....*

*Parágrafo único - Os planos de loteamento e arruamento a que se refere o inciso IX deste artigo deverão reservar áreas destinadas a:*

*1. vias de tráfego e de passagem de canalizações públicas, de esgotos e de águas pluviais nos fundos de vales;*

*2. passagem de canalizações públicas de esgotos e de águas pluviais, com largura mínima de dois metros nos fundos de lotes, cujo desnível seja superior a um metro da frente ao fundo.*

O que podemos concluir quanto à questão do parcelamento do solo urbano nas Leis Orgânicas municipais, é que, apesar dos números relativamente mais significativos do que os aspectos anteriormente analisados, este tema também não foi tratado com o devido cuidado pelos legisladores municipais. Este foi o tema em que houve maior quantidade de "plágios" das Constituições Federal e Estadual, e também da antiga Lei Orgânica dos Municípios ( Dec.Lei n.9/69 )



#### IV.6. O parcelamento ou edificação compulsórios nas Leis Orgânicas municipais

A questão do *parcelamento ou edificação compulsórios* apesar de ser, como já vimos, o mais importante e mais avançado instrumento da política urbana estabelecido na Constituição Federal, foi tema tratado com menor cuidado nas Leis Orgânicas municipais.

Apesar de mais da metade dos documentos pesquisados terem tratado do assunto podemos ver, pela tabela 16, que a quase totalidade dos mesmos apenas se limitou a repetir o texto constitucional ( artigo 182, parágrafo 4º ) mantendo, inclusive, o caráter facultativo da aplicação desse instrumento urbanístico. Esse é um dado bastante significativo pois se o texto constitucional faculta ao município a aplicação do parcelamento e edificação compulsórios, a Lei Orgânica municipal poderia torná-lo obrigatório, se assim os legisladores municipais o quisessem; no entanto, ao se limitarem a apenas repetir a Constituição Federal, as Leis Orgânicas, na prática, se omitem sobre o assunto.

Tabela 16. Parcelamento ou edificação compulsórios nas Leis Orgânicas municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
REPETE O ART. 184,4º DA CONST. FEDERAL	05	55,6%	09	81,8%	09	56,3%	12	48,0%	35	57,4%
DEFINE NORMAS P/ A APLICAÇÃO	02	22,2%	-	-	-	-	-	-	02	03,3%

Destarte temos que, concretamente, apenas 3,3% das Leis Orgânicas analisadas apresentam diretrizes sobre o parcelamento e edificação compulsórios, o que é um número insignificante. É importante notar que os únicos municípios a definir normas para a aplicação do parcelamento e edificação compulsórios em suas Leis Orgânicas, pertencem à categoria dos municípios metropolitanos, que são exatamente aqueles que, em tese, apresentariam maior quantidade de situações passíveis de aplicação desse dispositivo constitucional.

## V - Considerações Finais

O objetivo básico a que nos propusemos nesta pesquisa foi tentar avaliar, através da análise das Leis Orgânicas municipais, como o Poder Público Local incorporou e regulamentou, em nível local, os dispositivos constitucionais referentes à ordenação territorial.

Os avanços colocados pela Carta Magna, tanto quanto à novos instrumentos e parâmetros de intervenção, quanto à ampliação da autonomia municipal, tornando esta a principal instância governamental promotora da política urbana, criaram expectativas em torno dos resultados das Leis Orgânicas municipais, tanto positivas quanto negativas. Os resultados desta pesquisa confirmam os prognósticos mais pessimistas.

As conclusões mais importantes a que chegamos, após a análise dos dados foram as seguintes :

1 - Os legislativos municipais, em sua grande maioria, limitaram-se a reproduzir os textos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da antiga Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo ( Decreto-lei n.9/69 ). Houve, portanto, uma semelhança muito grande entre as Leis Orgânicas pesquisadas, havendo casos de textos idênticos, até nos erros de gramática e datilografia.

2 - Foram muito poucas as Leis Orgânicas que, de fato, incorporaram coerentemente os novos instrumentos e diretrizes constitucionais para a ordenação do território. Na tabela 1, elencamos os quatro principais aspectos da ordenação territorial abordados nas Leis Orgânicas, que consideramos paradigmáticos para a avaliação do processo. Observando esta tabela, vemos que o "parcelamento ou edificação compulsórios", que, como já discutimos anteriormente, é o instrumento de ordenação territorial

mais avançado colocado pela Constituição Federal à disposição do Poder Público Local, foi o que menos recebeu tratamento adequado: apenas dois municípios ( da Região Metropolitana ), totalizando apenas 3,3% do total da amostra.

Tabela 1 - Principais Aspectos da Ordenação Territorial que receberam tratamento adequado\* nas Leis Orgânicas Municipais

	Município Metropolitano (9 municípios)		Sede de Região Administrativa (11 municípios)		Sede de Região de Governo (16 municípios)		Centro Local (25 municípios)		Total (61 municípios)	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
	PARCELAMENTO OU EDIFICAÇÃO COMPULSORIOS	02	22,2%	-	-	-	-	-	-	02
PARTICIPAÇÃO DA SOC. CIVIL NA ELABORAÇÃO DO PL. DIRETOR	02	22,2%	04	36,4%	01	06,2%	01	04,0%	08	13,1%
VINCULAÇÃO DO P.D. A OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAM.	02	22,2%	03	27,3%	04	25,0%	01	04,0%	10	16,4%
PRAZO PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR	--	--	--	--	02	12,5%	02	08,0%	04	06%

Outro aspecto fundamental, a participação das entidades representativas da sociedade civil na elaboração do Plano diretor, teve também pouco índice de tratamento adequado nas Leis Orgânicas municipais, apenas 13,1% do total da amostra.

Se considerarmos que a tabela retrata apenas os números referentes aos municípios pesquisados, sem efetuar a ponderação e a projeção para todo o universo da pesquisa ( os 572 municípios do Estado de São Paulo ), e que o extrato que apresenta os menores índices é exatamente aquele

\* Consideramos "tratamento adequado" do tema : a não simples repetição da legislação já existente e a proposição de diretrizes efetivas para a sua implementação.

com maior representatividade numérica ( os Centros Locais ), veremos que a situação é bem pior.

Efetuada as ponderações para cada extrato da amostra e fazendo a projeção para o total dos municípios do Estado de São Paulo, teremos os seguintes números :

- parcelamento ou edificação compulsórios = 1,47% dos municípios do Estado;

- participação das entidades representativas da sociedade civil na elaboração do plano diretor = 5,95% dos municípios do Estado;

- vinculação do Plano diretor a outros instrumentos de planejamento = 6,79% dos municípios do Estado

- prazo para a elaboração do plano diretor = 7,56% dos municípios do Estado.

3 - Quanto aos padrões geográficos de comportamento das variáveis, o único claramente perceptível foi quanto aos Centros Locais, cujas Leis Orgânicas foram as que menos abordaram temas pesquisados e as que menos deram tratamento correto aos mesmos, o que é coerente com suas características de menor porte e menos dinâmica urbana. Em termos regionais não houve um padrão de comportamento perceptível; as semelhanças de abordagem dos temas pesquisados não obedeceu a uma lógica geográfica. O que podemos depreender é que os interesses políticos e a influência ideológica dos partidos no poder é que direcionaram a elaboração das Leis Orgânicas, em detrimento das especificidades geográficas dos municípios.

Em face de tais resultados, podemos depreender que os quadros legislativos municipais estavam despreparados para a magnitude da missão, demonstrando falta de conhecimento das condições locais e possibilidades efetivas do Poder Público Local.

Outro ponto que podemos depreender, é que o Poder Local demonstrou maior conservadorismo do que o poder

central. O que contradiz a tese dos municipalistas de que a descentralização ( i.e. municipalização ) implica sempre em avanços no sentido da transparência e da democratização no trato da coisa pública. Isto nos leva a sugerir que, se mantido o antigo sistema de Lei Orgânica Única para todos os municípios do Estado, ou seja, a adequação do antigo Decreto-Lei nº 9 de 1969 às novas diretrizes constitucionais, provavelmente os avanços democráticos seriam maiores.

A conclusão final a que chegamos é que as Leis Orgânicas municipais, no caso paulista, não lograram tornarem-se instrumentos decisivos no processo de ordenação territorial, antes pelo contrário, consistem, em sua maioria, em documentos confusos, mal redigidos e conservadores. A implementação efetiva das diretrizes constitucionais de ordenação territorial terá que esperar a regulamentação, em nível federal, das diretrizes gerais da política urbana.

VI - Bibliografia

- ACKEL FILHO, Diomar . Município e Prática Municipal. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- ALVES ,Alaor Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal, São Paulo, José Bushatsky, 1981.
- ALVES, Odair Rodrigues. O Município : dos Romanos à Nova República, São Paulo, Ed. Nacional, 1986.
- ANDRADE, Manuel Correia de . Geografia Região e Desenvolvimento. 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1971.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL - COMITÊ PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Recomendações sobre saneamento, meio ambiente e os planos diretores. ABES, s/d.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS. Planejamento Urbano, Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1965.
- AVANCINI, Sergio e TREVAS, Vicente (org.). Poder Local e Constituinte, São Paulo, PUC, 1982.
- AZAMBUJA, Darcy . Teoria Geral do Estado. 4ª ed., Porto Alegre, Globo, 1962.
- AZEVEDO, Eurico Andrade (Resp.). Avaliação do Planejamento Municipal no Estado São Paulo, São Carlos, Faculdade de Engenharia, 1976.

- BACKHEUSER, Everardo. Geopolítica e Geografia Política. Revista Brasileira de Geografia, ANO IV, nº 01, Jan-Março 1942.
- BANDECHI, Brasil. O Município no Brasil e sua Função Política. 3ª ed., São Paulo, 1974.
- BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed., São Paulo, Saraiva, 1990.
- BATISTA, Maurício Nogueira. Gestão Regional e Relações Intergovernamentais: planejamento macro e microrregional. In: A Nova Constituição Paulista, São Paulo, CEPAM/FUNDAP, 1989.
- BECKER, Bertha ( org. ). Abordagens políticas da espacialidade, Rio de Janeiro, UFRJ, 1983.
- BIRKHOLZ, Lauro Bastos et alii. Introdução ao Planejamento, São Paulo, FAUUSP, 1980.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.
- BRASIL - LEIS E DECRETOS. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL - LEIS E DECRETOS. Código Tributário Nacional (Lei nº 5172 de 25/10/1966)
- BRASIL - LEIS E DECRETOS. Lei do Parcelamento do Solo Urbano ( Lei n. 6766 de 19/12/1979 )
- BRASILEIRO, Ana Maria. O Município como sistema político, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.



- BRUYNE, Paul de . Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais. 2ª ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1982.
- CALLEGARI, Newton. Planejamento Municipal - O papel do plano diretor. Revista Cepam. São Paulo, ano I, n.2, 1990.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Depoimento Prestado na Câmara Federal na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Especulação Imobiliária. São Paulo, COGRF/PMSF, 1978.
- CASTRO, José Nilo de . Morte ou ressurreição dos Municípios, Rio de Janeiro, Forense, 1985.
- CINTRA, Antonio Octávio . Zoneamento: Análise de Um instrumento Urbanístico. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.3, n.6, 1988.
- CLARK, David . Introdução à Geografia Urbana, São Paulo, DIFEL, 1985.
- COSTA, Jorge Gustavo da. Planejamento Governamental, Rio de Janeiro, FGV-Rio, 1971.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 1982.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. Municipalização dos Serviços de Saúde, São Paulo, Brasiliense, 1985.
- DELLE DONNE, Marcella . Teorias Sobre a Cidade, São Paulo, Martins Fontes, 1983.
- DEMO, Pedro . Metodologia Científica em Ciências Sociais, São Paulo, Atlas, 1987.

- DIAZ, Jose Ortiz. La Desconcentracion Territorial en la Administracion Local, Madrid, I.E.A.L., 1972.
- DOWBOR, Ladislau. Introdução ao Planejamento Municipal. 1ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1987.
- ECO, Umberto. Como se faz uma Tese. 2ª ed. São Paulo, Perspectiva, 1985.
- FANCKIN, Reginaldo. O Malogro das Cartas Próprias Municipais. Revista de Direito Público. São Paulo, ano 25, n. 99, 1991.
- FERRARI, Celson . Curso de Planejamento Municipal Integrado, São Paulo, Pioneira, 1977.
- FORTI, Reginaldo (org.). Marxismo e Urbanismo Capitalista, São Paulo, Ed. Ciências Humanas, 1979.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, São Paulo, CEPAM-FPFL,
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Orçamento Público. 2ª ed., São Paulo, CEPAM-FPFL, 1986.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Bibliografia Sobre Administração Municipal e Poder Local, São Paulo, CEPAM-FPFL, 1986.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Receitas Municipais e Crescimento Urbano no Estado de São Paulo, São Paulo, CEPAM-FPFL, 1978.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM . Política Municipal de Meio ambiente, São Paulo, CEPAM, 1990.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. Roteiro Para Elaboração das Leis Orgânicas Municipais, São Paulo, CEPAM, 1989.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM . Manual para o Município, São Paulo, CEPAM, 1989.

GASPARINI, Diogenes. O Município e o Parcelamento do Solo, São Paulo, CEPAM-PPFL, 1982.

GASPARINI, Diógenes .Regularização de Loteamento e Desmembramento. São Paulo, CEPAM, 1986.

GODOY, Mayr . A Lei Orgânica Municipal comentada, São Paulo, LEUD, 1990.

GONÇALVES, Marcos flávio R. Gonçalves. Município no Brasil, Rio de Janeiro, IBAM, 1989.

HEADY, Ferrel. Administração Pública: uma perspectiva comparada, Rio de Janeiro, 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. O Município e o Processo de Desenvolvimento: Papel do Planejamento Local. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. O Município na Constituição de 1967: Simpósio. Rio de Janeiro, IBAM, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Relações Intergovernamentais União - Município, Rio de Janeiro, IBAM, 1976.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Manual do Prefeito. 8ª ed. , Rio de Janeiro, IBAM, 1989.
- LABASSE, Jean. La Organización del Espacio, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973.
- LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do Trabalho Científico, São Paulo, Atlas, 1986.
- LAMPARELLI, Celso Monteiro. Políticas Públicas, Desenvolvimento social e Poder Local. Mimeog. s/d, s/l.
- LEBRET, I.L. Esboço de uma Carta de Ordenação, São Paulo, FAUUSP, 1973.
- LEITE, Lesley Gasparini . Plano Diretor : obrigatório por força da Lei Orgânica Municipal. Revista de Direito Público. São Paulo, ano 24, n.97, 1991.
- LEVENHAGEN, Antonio José de Souza. Código Civil - Comentários didáticos, São Paulo, Atlas, 1989.
- LOPE-BELLO, Nelson Geigel . Autonomia Municipal y Urbanismo, Caracas, Instituto de Estudios regionales y Urbanos- Universidad Simon Bolivar, 1972.
- MADDICK, Henry. Democracia Descentralização e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Forense, 1966.
- MANCUSO, Franco . Las Experiencias del Zoning . Barcelona, Editorial Gustavo Gili S.A., 1980.
- MEIRELES, Hely Lopes . Direito Municipal Brasileiro. 3ª ed., São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1977.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de . Prestação de Serviços Públicos e administração Direta. 2L ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979.
- MELLO, Diogo Lordello de. A Moderna Administração Municipal, Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1960.
- MONTEIRO, Yara Darcy Pollice . Roteiro para Elaboração das Leis Orgânicas, São Paulo, CEPAM, 1989, 3v.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo . Curso de Direito Administrativo. 3L ed., São Paulo, Forense, 1976.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico. 2L ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- MUKAI, Toshio . Administração Pública na Constituição de 1988, São Paulo, Saraiva, 1989.
- MUKAI, Toshio . Direito e Legislação Urbanística no Brasil, São Paulo, Saraiva, 1988.
- MUKAI, Toshio . Plano Diretor nas Constituições, Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Revista de Direito Público, São Paulo, ano 23, n.94, 1990.
- NASCIMENTO, Lúcia Helena do . Diretrizes para o Zoneamento, Rio de Janeiro, IBAM, 1982.
- OLIVEIRA, Dauraci de Senna . Planejamento Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 1989.
- OSASCO (PREFEITURA MUNICIPAL), SERETE S. A. , WILHEIM , J. Plano Urbanístico Básico de Osasco , Osasco, 1966.

- PAIVA, Ester Costa. Delimitação do Perímetro Urbano, Rio de Janeiro, IBAM, 1983.
- PARTIDO COMUNISTA PORTUGUES. Poder Local: Administração e Gestão, Lisboa, Ed. Avante, 1981.
- PESSOA, Alvaro (Coord.). Direito do Urbanismo - Uma Visão Sócio-Jurídica, Rio de Janeiro, Livros Tecnicos e Científicos/IBAM, 1981.
- PINHO, Mário Jorge Rodrigues de . Guia Prático do Vereador. 2L ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1989.
- RABI, Nidia l. Albesa de . O Plano diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, V.38, n.200, 1991.
- REZENDE, Vera . Planejamento Urbano e Ideologia, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto. O solo Criado Como Instrumento da Reforma Urbana. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol.39, n.203, 1992.
- RIZZARDO, Arnaldo. Uso da terra no direito agrário. 3L ed. , Rio de Janeiro , AIDE, 1985.
- SALVADOR, Angelo Domingos . Métodos e Técnicas de Pesquisa Bibliográfica. 3L ed., Porto Alegre, Sulina , 1973
- SANDRONI, Paulo ( consult. ). Dicionário de Economia, São Paulo, Abril , 1985.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos . O Uso do solo e o Município.  
2L ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1989.

SÃO PAULO (ESTADO)-SECRETARIA DE NEGOCIOS METROPOLITANOS.  
Parcelamento do Solo Urbano, São Paulo, O Autor, 1980.

SÃO PAULO (ESTADO)- SECRET. ECON. PLAN. -COORD. AÇÃO  
REGIONAL. Princípios de Urbanismo, São Paulo, O Autor,  
1974.

SÃO PAULO (Estado) SECRETARIA DE ECONOMIA E  
PLANEJAMENTO.COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL. Manual do  
Sistema de Planejamento Municipal:v.2 Roteiro para  
Elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo.São  
Paulo,1978.

SÃO PAULO - SISTEMA DE PLANEJAMENTO. A Tributação e o Drama  
dos Municípios, São Paulo, 1978.

SCHMIDT , Benicio Viero. O Estado e a Política Urbana no  
Brasil, Porto Alegre, Ed. UFRGS / L&PM, 1983.

SERRA, Geraldo G. . Normas para a Elaboração de Planos  
Diretores. Seminário Plano Diretor Municipal. Anais-  
FAUUSP, Departamento de Projeto. São Paulo, 1989.

SILVA, Benedito ( coord. ). Dicionário de Ciências Sociais,  
Rio de Janeiro, FGV, 1986.

SILVA,Golbery do Couto e. Conjuntura Nacional : O Poder  
Executivo & Geopolítica do Brasil. 3L ed.,Rio de  
Janeiro, José Olympio, 1981.

SILVA, Joel A. Rosa e & Velloni, Valter. Do Uso do Solo, Rio  
de Janeiro, Assoc. Bras.de Municípios, 1978.

- SILVA, José Afonso da . Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- SILVA, José Afonso da . O Município na Constituição de 1988, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- SILVA, Antônio Nélon Rodrigues da & FERRAZ, Antônio Clóvis Pinto. Densidades Urbanas x Custos dos Serviços Públicos- Análise do caso de São Carlos. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, vol. 38, n. 199, p. 57-65, 1991.
- TOLEDO, Ana Helena Pompeu de & CAVALCANTI, Marly . Planejamento urbano em debate, São Paulo, Cortez, 1978.
- TRINCA, Delfina . Organização do Espaço, Ordenação do Território:um programa teórico metodológico. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol.33, n.179, 1986.
- VENUTI, G. Campos. La Administracion Del Urbanismo, Barcelona, Ed.Gustavo Gili SA,1971.
- VILLA, Bona de . Introdução ao Zoneamento , São Paulo, CEPAM, 1985.
- VILLAÇA, Flavio. Uso do Solo Urbano,São Paulo,CEPAM-FPFL, 1978.
- VILLACA, Flavio. A Estrutura Territorial da Metrópole Sul Brasileira, São Paulo, Mineog., 1978.
- WALCACER, Fernando . A Nova Lei dos Loteamentos. In: Direito do Urbanismo - Uma Visão Sócio Jurídica. Alvaro Pessoa (org.), Rio de Janeiro, IBAM/LTC, 1981.



## VII - Anexos

Anexo 1 - Conceitos Básicos de Técnica e Processo Legislativo

Anexo 2 - Roteiro de Elaboração de Lei Orgânica Municipal

Anexo 3 - Legislação Básica de Interesse Municipal

Anexo 1 - Conceitos Básicos de Técnica e Processo Legislativo

Lei<sup>(1)</sup> : é o ato jurídico emanado do estado, visando regular conduta humana em sociedade , de caráter obrigatório, genérico, abstrato, impessoal e inovador.

Obrigatória - ninguém , por vontade própria pode recusar-se a cumpri-la;

Genérica - aplica-se a todos que estejam nas condições nela previstas;

Abstrata - não objetiva a solução de um caso concreto;

Impessoal - não visa pessoa determinada;

Inovadora - traz novidade na ordem jurídica.

Projeto de Lei<sup>(2)</sup> : é a proposição escrita que se submete à deliberação da Câmara de Vereadores, para discussão, votação e conversão em lei. Tem por finalidade regular toda matéria legislativa que depende da sanção ou do veto do Prefeito.

Iniciativa das Leis<sup>(2)</sup> : é o primeiro ato de elaboração de uma lei. é o instrumento pelo qual o Executivo, o Legislativo e a população do Município submetem ao plenário da Câmara determinado projeto, visando sua transformação em lei.

Leis de Iniciativa Privativa do Prefeito<sup>(3)</sup>: é da competência privativa do prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre :

I - criação de cargos, funções ou empregos na Prefeitura e nas autarquias municipais ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação , estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração pública municipal.

Iniciativa Popular<sup>(2)</sup> : importante inovação trazida pelo texto constitucional, que garante ao povo apresentar à Câmara projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. Não podem ser matéria de iniciativa popular aquelas que sejam de exclusiva competência do Chefe do Executivo Municipal.

Leis de Iniciativa exclusiva da Câmara Municipal<sup>(2)</sup>: são de competência privativa da Câmara ,a s seguintes matérias:

- a) criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação de respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) organização, funcionamento e polícia dos serviços de sua secretaria.

Quórum<sup>(2)</sup> : presença mínima de Vereadores exigida para a realização da sessão e votação das proposições que são submetidas ao Plenário.

Maioria Simples<sup>(2)</sup> : é representada pelo maior número de votos dos *Vereadores presentes*.

Maioria Absoluta<sup>(2)</sup> : corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do número dos *Vereadores que compõem a Câmara*.

Maioria Qualificada<sup>(2)</sup> : é o quorum específico constituído pela votação de dois terços ou dois quintos dos *membros da Câmara*.

Emenda<sup>(2)</sup> : são propostas de alteração de determinada proposição que se encontra em tramitação na Câmara Municipal, podem ser : supressivas, modificativas, substitutivas ou aditivas.

a) supressiva - tem por finalidade suprimir qualquer parte de uma proposição;

b) modificativa - tem por finalidade modificar a redação de uma proposição, se que isto venha a alterar-lhe substancialmente o conteúdo;

c) substitutiva - tem por objetivo substituir qualquer parte de uma proposição. Receberá o nome de substitutivo quando visa substituir integralmente uma proposição que verse sobre a mesma matéria;

d) aditiva - é aquela que tem por objetivo acrescentar novo conteúdo a uma proposição.

observação : o Prefeito não detém a titularidade do direito de oferecer emendas. Nas proposições de sua iniciativa poderá apenas acrescentar algum dispositivo novo, através de mensagem aditiva.

Sanção<sup>(3)</sup> : aprovado o projeto de lei pelo Plenário da Câmara, será o mesmo remetido ao prefeito que, aquiescendo, o sancionará. E a sanção que transforma em lei o projeto aprovado pela Câmara.

Veto<sup>(3)</sup> : é a recusa da sanção, pelo prefeito, a projeto aprovado pela Câmara. Três são os fundamentos constitucionais para a oposição de veto : a

inconstitucionalidade, a ilegalidade e a inconveniência. O veto pode ser total ou parcial. O veto faz o projeto retornar à Câmara que poderá rejeitar o veto do prefeito, neste caso o projeto retornará ao prefeito para a promulgação, agora não mais sujeita a veto.

Promulgação : A promulgação representa uma atestação de que a lei existe, pelo que deve ser obrigatoriamente executada e respeitada. Quando o Prefeito sanciona a lei, também a promulga, ato contínuo. Se o Prefeito apuser veto e o veto não for acolhido pela Câmara, ser-lhe-á devolvida para promulgação.

Publicação : sem que haja publicação, os atos legais não terão eficácia alguma, pois ela complementa o ato promulgatório da lei. É da competência de quem promulgou a lei realizar a sua publicação.

Redação da Lei<sup>(\*)</sup> : recomendações genéricas para a redação da lei :

- deve ser observada a terminologia legislativa consagrada e própria da matéria que se está regulamentando;
- a lei manda, resolve, estatui, impera, por isso deve ser redigida em tom imperativo;
- não cabe à lei exemplificar. A norma deve conter em si mesma a clareza necessária à sua devida compreensão;
- o legislador não é cientista, por isso não cabem definições científicas na lei. Admitem-se, porém, definições necessárias à compreensão de outras normas relacionadas à essência de um instituto fixado em norma legal.

Partes Componentes da Lei (1) :

I - *Preâmbulo* : compreende a epígrafe, a ementa e a cláusula de promulgação :

a) epígrafe - serve para identificar a lei, com o nome da espécie normativa, o número e a data em que foi promulgada;

b) ementa - contém um resumo do objeto da lei, para permitir que se apreenda seu conteúdo, em rápida leitura;

c) cláusula de promulgação - indica que a lei foi criada de acordo com o procedimento previsto. Contém, ainda, a indicação dos órgãos que a produziram e indica a autoridade que manda vigorar a lei.

Exemplo :

- Epígrafe : Lei Complementar No. 60, de 10 de julho de 1972

- Ementa : Fixa normas técnicas a serem observadas na elaboração de leis e decretos.

- Cláusula de Promulgação - O Governador do Estado de São Paulo. Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei ...

II - *Corpo da Lei* : é composto por Artigos, Parágrafos, Incisos, Alíneas e Itens :

a) Artigo - é a unidade do assunto geral da lei . deve conter apenas um único assunto. As palavras destinadas a expressar a mesma idéia devem ser idênticas. A numeração dos artigos deve ser feita em algarismos arábicos, sendo os nove primeiros expressos em números ordinais( ex.: artigo 3o.) e, do décimo primeiro em diante em números cardinais ( ex.: artigo 10 );

b) Parágrafo : é complemento do artigo, sua subdivisão imediata e elucida o texto principal do artigo. Sua numeração é feita da mesma forma que os artigos.

c) Inciso : se o artigo enuncia uma enumeração, a mesma se fará mediante textos indicados por incisos. São indicados

por algarismos romanos, iniciam-se com letra minúscula e encerram-se com ponto e vírgula e o último com ponto final.

d) Alínea : as alíneas especificam os incisos. São indicadas por letras minúsculas, na mesma forma dos incisos;

e) Item : é usado noas discriminações e desdobramentos das alíneas. São indicados por algarismos arábicos, na forma dos incisos e das alíneas.

Os artigos podem - no caso de leis mais extensas e complexas , como é o caso das Leis orgânicas - ser agrupados em seções, que por sua vez podem ser agrupadas em capítulos, que podem ser agrupados em títulos, que agrupados compõem os livros.

III - *Encerramento* : é composto da Cláusula de Vigência, da Cláusula de revogação e do Fecho ( local, data, Assinatura da autoridade e Referenda )

a) cláusula de vigência : Ex.: " Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação "

b) cláusula de revogação : Ex.: " revogadas as disposições em contrário "

c) Fecho : Ex.: " São Paulo, 18 de agosto de 1992 "

d) assinatura : da pessoa que sancionou ou promulgou a lei

e) referenda : assinatura dos co-responsáveis pela lei, geralmente ministros ou secretários.

Esquema de tramitação de projeto de Lei<sup>(2)</sup> :

1. O projeto é apresentado à Câmara
2. A Câmara numera projeto de lei
3. As comissões examinam e emitem parecer, podendo apresentar emendas
4. O plenário discute e vota o projeto
  - 4.1. se for aprovado é enviado para a apreciação do prefeito
  - 4.2. se for rejeitado, o projeto é arquivado

- 5. o prefeito aprecia o projeto
- 5.1. se sancionado o projeto é promulgado
  - 5.1.1. a lei é publicada
- 5.2. se vetado, o projeto retorna à câmara
  - 5.2.1. a Câmara aprecia o veto
  - 5.2.2. se o veto é mantido, arquiva-se o projeto
  - 5.2.3. se o veto é derrubado, o projeto é promulgado
  - 5.2.4. a lei é publicada

-----  
(1) FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Manual para o Município*, São Paulo, CEPAM, 1989.

(3) INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. Rio de Janeiro, IBAM, 1989.

(2) INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Guia Prático do Vereador*, Rio de Janeiro, IBAM, 2a. ed. , 1989.

---



Anexo 2 - Processo de Elaboração das Leis Orgânicas Municipais

Segundo o "Roteiro para Elaboração das Leis Orgânicas Municipais", elaborado pelo CEPAM, as principais etapas do processo de elaboração de uma Lei Orgânica Municipal seriam as seguintes :

1ª - Formação de uma comissão provisória, composta pelos vereadores da Câmara Municipal, com o fim de preparar o regimento interno da Câmara Constituinte Municipal, e preparar a instalação da mesma.

2ª - Instalação da Câmara Constituinte Municipal.

3ª - Aprovação do Regimento Interno da Câmara Constituinte Municipal, que deverá tratar , entre outros, de três pontos básicos:

I- elaboração do anteprojeto;

II- tramitação legislativa e aprovação;

III- iniciativa popular.

O Regimento interno deverá , também, preferencialmente , mas não obrigatoriamente :

I- criar uma mesa diretora para conduzir os trabalhos da constituinte municipal;

II- criar comissões temáticas complementadas por uma de sistematização. São sugeridas as seguintes :

a) Poder Legislativo

b) Poder executivo

c) Processo legislativo

d) Orçamento e finanças

- e) Desenvolvimento urbano
- f) Comissão de serviços públicos (saúde, educação, etc.)
- g) Meio ambiente e patrimônio histórico

A comissão de sistematização deverá coordenar as propostas e emendas apresentadas, a fim de sistematizá-las e verificar a constitucionalidade e legalidade das mesmas.

4ª - Após a aprovação do regimento interno, a designação dos membros das comissões temáticas e de sistematização.

5ª - Recebimento das propostas e realização de audiências públicas. Tais propostas podem ser apresentadas pelos próprios vereadores às comissões temáticas ou podem se tratar das Propostas Populares, apresentadas por associações ou entidades representativas da sociedade civil, ou ainda por grupos de cidadãos, inscritas por, no mínimo, 5% dos eleitores, conforme o artigo 29, inciso XI da Constituição Federal.

6ª - Elaboração dos projetos parciais pelas comissões temáticas.

7ª - Elaboração do anteprojeto global.

8ª - Apresentação de emendas ao anteprojeto, inclusive de emendas populares, nos moldes colocados no 5º item.

9ª - Elaboração do projeto oficial.

10ª - Apresentação de emendas ao projeto, inclusive as populares.

11ª - Primeiro turno de votação.

12ª - Segundo turno de votação.

13ª - Realização de referendo popular, caso tenha sido adotado no regimento interno .

14ª - Promulgação da Lei Orgânica Municipal.

### Anexo 3 - Legislação Básica de Interesse Municipal

- Código Tributário Nacional
  - . Imposto sobre a Propriedade Rural - Arts. 29,30,31
  - . Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Arts. 32, 33, 34
  - . Contribuição de Melhoria - Arts. 81,82
- Decreto-Lei 201 de 27/02/1967
  - Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências
- Decreto-Lei 271 de 28/02/1967
  - Dispõe sobre a concessão de direito real de uso
- Lei 6766 de 19/12/1979
  - Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências
- Lei 6803 de 02/07/1980
  - Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências
- Constituição Federal
  - . Competências Comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios - Artigo 23
  - . Dos Municípios - Artigos 29, 30, 31
  - . Da Política Urbana - Artigos 182, 183.
- Constituição do Estado de São Paulo
  - . Dos Municípios - Arts. 144 a 151
  - . Do Desenvolvimento Urbano - Arts. 180,181,182,183

Constituição  
República Federativa do Brasil

**CAPÍTULO IV  
DOS MUNICÍPIOS**

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º I;

VI – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

VII – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa;

VIII – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

IX – organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

X – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XI – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

XII – perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I – legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

**III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;**

**IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;**

**V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**

**VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;**

**VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;**

**VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

**IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.**

**Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.**

**§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.**

**§ 2º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

**§ 3º. As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.**

**§ 4º. É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.**

Constituição  
República Federativa do Brasil

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. 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.

Constituição  
República Federativa do Brasil

**CAPÍTULO II**  
**DA POLÍTICA URBANA**

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.

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.

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

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

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



## TÍTULO IV

### Dos Municípios e Regiões

### CAPÍTULO I

#### Dos Municípios

#### SEÇÃO I

##### Disposições Gerais

**Artigo 144** — Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

**Artigo 145** — A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Parágrafo único — O território dos Municípios poderá ser dividido em distritos, mediante lei municipal, atendidos os requisitos previstos em lei complementar, garantida a participação popular.

**Artigo 146** — A classificação de Municípios como estância de qualquer natureza, para concessão de auxílio, subvenções ou benefícios, dependerá da observância de condições e requisitos mínimos estabelecidos em lei complementar, de manifestação dos órgãos técnicos competentes e do voto favorável da maioria dos membros da Assembléia Legislativa.

§ 1.º — O Estado manterá, na forma que a lei estabelecer, um Fundo de Melhoria das Estâncias, com o objetivo de desenvolver programas de urbanização, melhoria e preservação ambiental das estâncias de qualquer natureza.

§ 2.º — O Fundo de Melhoria das Estâncias terá dotação orçamentária anual nunca inferior à totalidade da arrecadação de impostos municipais dessas estâncias, no exercício imediatamente anterior, devendo a lei fixar critérios para a transferência e a aplicação desses recursos.

**Artigo 147** — Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal.

**Artigo 148** — Lei estadual estabelecerá condições que facilitem e estimulem a criação de Corpos de Bombeiros Voluntários nos Municípios respeitada a legislação federal.

## TÍTULO VI

Da Ordem Econômica

### CAPÍTULO II

Do Desenvolvimento Urbano

**Artigo 180** — No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I — o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II — a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III — a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV — a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

V — a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

VI — a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;

VII — as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

**Artigo 181** — Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1.º — Os planos diretores, obrigatórios a todos os

Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

§ 2.º — Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§ 3.º — Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

**Artigo 182** — Incumbe ao Estado e aos Municípios promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

**Artigo 183** — Ao Estado, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabe estabelecer, mediante lei, diretrizes para localização e integração das atividades industriais, considerando os aspectos ambientais, locacionais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial.

Parágrafo único — Competem aos Municípios, de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.

## SEÇÃO II

### Da Intervenção

**Artigo 149** — O Estado não intervirá no Município, salvo quando:

I — deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II — não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III — não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV — o Tribunal de Justiça der provimento a representação para a observância de princípios constantes nesta Constituição, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

§ 1.º — O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2.º — Estando a Assembléia Legislativa em recesso, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a Mensagem do Governador do Estado.

§ 3.º — No caso do inciso IV, dispensada a apreciação pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade, comunicando o Governador do Estado seus efeitos ao Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 4.º — Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal, sem prejuízo da apuração administrativa, civil ou criminal decorrente de seus atos.

§ 5.º — O interventor prestará contas de seus atos ao Governador do Estado e aos órgãos de fiscalização a que estão sujeitas as autoridades afastadas.

**SEÇÃO III**  
Da Fiscalização Contábil, Financeira,  
Orçamentária,  
Operacional e Patrimonial

**Artigo 150** — A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no art. 31 da Constituição Federal.

**Artigo 151** — O Tribunal de Contas do Município de São Paulo será composto por cinco Conselheiros e obedecerá, no que couber, aos princípios da Constituição Federal e desta Constituição.

Parágrafo único — Aplicam-se aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo as normas pertinentes aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

## DECRETO-LEI Nº 271, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967 (\*)

*Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo, e dá outras providências.*

.....

Art. 5º Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

Art. 6º O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes.

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Art. 8º É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.

Brasília, 28 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

H. CASTELLO BRANCO

## LEI N. 6.803, DE 2 DE JULHO DE 1980

*Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.*

O Presidente da República

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

Art. 1.º — Nas áreas críticas de poluição a que se refere o art. 4.º do Decreto-lei n. 1.413, de 14 de agosto de 1975, as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental.

§ 1.º — As zonas de que trata este artigo serão classificadas nas seguintes categorias:

- a) zonas de uso estritamente industrial;
- b) zonas de uso predominantemente industrial;
- c) zonas de uso diversificado.

§ 2.º — As categorias de zonas referidas no parágrafo anterior poderão ser divididas em subcategorias, observadas as peculiaridades das áreas críticas a que pertençam e a natureza das indústrias nelas instaladas.

§ 3.º — As indústrias ou grupos de indústrias já existentes, que não resultarem confinadas nas zonas industriais definidas de acordo com esta Lei, serão submetidas à instalação de equipamentos especiais de controle e, nos casos mais graves, à realocação.

Art. 2.º — As zonas de uso estritamente industrial destinam-se, preferencialmente, à localização de estabelecimentos industriais cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações, emanações e radiações possam causar perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações, mesmo depois da aplicação de métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, nos termos da legislação vigente.

§ 1.º — As zonas a que se refere artigo deverão:

I — situar-se em áreas que apresentam elevada capacidade de assimilação de efluentes e proteção ambiental, respeitadas quaisquer restrições legais ao uso do solo;

II — localizar-se em áreas que favorecem a instalação de infra-estrutura e serviços básicos necessários ao seu funcionamento e segurança;

III — manter, em seu contorno, anéis verdes de isolamento capazes de proteger as zonas circunvizinhas contra possíveis efeitos residuais e acidentes.

§ 2.º — É vedado, nas zonas de uso estritamente industrial, o estabelecimento de quaisquer atividades não essenciais às suas funções básicas, ou capazes de sofrer efeitos danosos em decorrência dessas funções.

Art. 3.º — As zonas de uso predominantemente industrial destinam-se, preferencialmente, à instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas e nem perturbem o repouso noturno das populações.

Parágrafo único — As zonas a que se refere este artigo deverão:

I — localizar-se em área cujas condições favoreçam a instalação adequada de infra-estrutura de serviços básicos necessária a seu funcionamento e segurança;

II — dispor, em seu interior, de áreas de proteção ambiental que minimizem os efeitos da poluição, em relação a outros usos.

Art. 4.º — As zonas de uso diversificado destinam-se à localização de estabelecimentos industriais cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem, e com elas se compatibilizem, independentemente do uso de métodos especiais de controle da poluição, não ocasionando, em qualquer caso, inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações vizinhas.

Art. 5.º — As zonas de uso industrial, independentemente de sua categoria, serão classificadas em:

- I — não saturadas;
- II — em vias de saturação;
- III — saturadas.

Art. 6.º — O grau de saturação será aferido e fixado em função da área disponível para uso industrial da infraestrutura, bem como dos padrões e normas ambientais fixadas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA e pelo Estado e Município, no limite das respectivas competências.

§ 1.º — Os programas de controle da poluição e o licenciamento para a instalação, operação ou ampliação de indústrias, em áreas críticas de poluição, serão objeto de normas diferenciadas, segundo o nível de saturação, para cada categoria de zona industrial.

§ 2.º — Os critérios baseados em padrões ambientais, nos termos do disposto neste artigo, serão estabelecidos tendo em vista as zonas não saturadas, tornando-se mais restritivos, gradativamente, para as zonas em via de saturação e saturadas.

§ 3.º — Os critérios baseados em área disponível e infra-estrutura existente, para aferição de grau de saturação, nos termos do disposto neste artigo, em zonas de uso predominantemente industrial e de uso diversificado, serão fixados pelo Governo do Estado, sem prejuízo da legislação municipal aplicável.

Art. 7.º — Ressalvada a competência da União e observado o disposto nesta Lei, o Governo do Estado, ouvidos os Municípios interessados, aprovará padrões de uso e ocupação do solo, bem como de zonas de reserva ambiental, nas quais, por suas características culturais, ecológicas, paisagísticas, ou pela necessidade de preservação de mananciais e proteção de áreas especiais, ficará vedada a localização de estabelecimentos industriais.

Art. 8.º — A implantação de indústrias que, por suas características, devam ter instalações próximas às fontes de matérias-primas situadas fora dos limites fixados para as zonas de uso industrial obedecerá a critérios a serem estabelecidos pelos Governos Estaduais, observadas as normas contidas nesta Lei e demais dispositivos legais pertinentes.

Art. 9.º — O licenciamento para implantação, operação e ampliação, de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pela SEMA, pelos organismos estaduais e municipais componentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção:

- I — emissão de gases, vapores, ruídos, vibrações e radiações;
- II — riscos de exploração, incêndios, vazamentos danosos e outras situações de emergências;
- III — volume e qualidade de insumos básicos, de pessoal e de tráfego gerados;



IV — padrões de uso e ocupação do solo;  
V — disponibilidade nas redes de energia elétrica, água, esgoto, comunicações e outros;

VI — horários de atividade.

Parágrafo único — O licenciamento previsto no "caput" deste artigo é da competência dos órgãos estaduais de controle da poluição e não exclui a exigência de licenças para outros fins.

Art. 10 — Caberá aos governos estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor:

I — aprovar a delimitação, a classificação e a implantação de zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial;

II — definir, com base nesta Lei e nas normas baixadas pela SEMA, os tipos de estabelecimentos industriais que poderão ser implantados em cada uma das categorias de zonas industriais a que se refere o § 1.º do art. 1.º desta Lei;

III — instalar e manter, nas zonas a que se refere o item anterior, serviços permanentes de segurança e prevenção de acidentes danosos ao meio ambiente;

IV — fiscalizar, nas zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial, o cumprimento dos padrões e normas de proteção ambiental;

V — administrar as zonas industriais de sua responsabilidade direta ou quando esta responsabilidade decorrer de convênios com a União.

§ 1.º — Nas Regiões Metropolitanas, as atribuições dos Governos Estaduais previstas neste artigo serão exercidas através dos respectivos Conselhos Deliberativos.

§ 2.º — Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3.º — Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

§ 4.º — Em casos excepcionais, em que se caracterize o interesse público, o Poder Estadual, mediante a exigência de condições convenientes de controle, e ouvidos a SEMA, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e, quando for o caso, o Município, poderá autorizar a instalação de unidades industriais fora das zonas de que trata o § 1.º do art. 1.º desta Lei.

Art. 11 — Observado o disposto na Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973, sobre a competência dos Órgãos Metropolitanos, compete aos Municípios:

I — instituir esquema de zoneamento urbano, sem prejuízo do disposto nesta Lei;

II — baixar, observados os limites da sua competência, normas locais de combate à poluição e controle ambiental.

Art. 12 — Os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais e os bancos oficiais condicionarão a concessão de incentivos e financiamentos às indústrias, inclusive para participação societária, à apresentação da licença de que trata esta Lei.

Parágrafo único — Os projetos destinados à realocação de indústrias e à redução da poluição ambiental, em especial aqueles em zonas saturadas, terão condições especiais de financiamento, a serem definidos pelos órgãos competentes.

Art. 13 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 2 de julho de 1980; 159.º da Independência e 92.º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

*João Camilo Penna*

*Mário David Andreazza*

## DECRETO-LEI 201, DE 27.2.1967

*Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o § 2.º, do art. 9.º, do Ato Institucional 4, de 7 de dezembro de 1966, decreta:

Art. 1.º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I — apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II — utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III — desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV — empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V — ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI — deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII — deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII — contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX — conceder empréstimos, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X — alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI — adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII — antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII — nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV — negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV — deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

§ 1.º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2.º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos nesse artigo, acarreta a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Art. 2.º O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações:

I — antes de receber a denúncia o Juiz ordenará a notificação do acusado para apresentar defesa prévia, no prazo de cinco dias. Se o acusado não for encontrado para a notificação, ser-lhe-á nomeado defensor, a quem caberá apresentar a defesa, dentro do mesmo prazo;

II — ao receber a denúncia, o Juiz manifestar-se-a, obrigatória e motivadamente, sobre a prisão preventiva do acusado, nos casos dos itens I e II do artigo anterior, e sobre o seu afastamento do exercício do cargo durante a instrução criminal, em todos os casos;

III — do despacho, concessivo ou denegatório, de prisão preventiva, ou de afastamento do cargo do acusado, caberá recurso, em sentido estrito, para o Tribunal competente, no prazo de cinco dias, em autos apartados. O recurso do despacho que decretar a prisão preventiva ou o afastamento do cargo terá efeito suspensivo.

§ 1.º Os órgãos federais, estaduais ou municipais, interessados na apuração da responsabilidade do Prefeito, podem requerer a abertura de inquérito policial ou a instauração da ação penal pelo Ministério Público, bem como intervir, em qualquer fase do processo, como assistente da acusação.

§ 2.º Se as providências para a abertura do inquérito policial ou instauração da ação penal não forem atendidas pela autoridade policial ou pelo Ministério Público estadual, poderão ser requeridas ao Procurador-Geral da República.

Art. 3.º O Vice-Prefeito, ou quem vier a substituir o Prefeito, fica sujeito ao mesmo processo do substituído, ainda que tenha cessado a substituição.

Art. 4.º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I — impedir o funcionamento regular da Câmara;

II — impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III — desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV — retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V — deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI — descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII — praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII — omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à administração da Prefeitura;

IX — ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X — proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5.º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I — a denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o *quorum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante;

II — de posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator;

III — recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, nesse caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará, desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas;

IV — o denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa;

V — concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de cinco dias, e após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente

da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, o processo será lido, integralmente, e, a seguir, os Vereadores que o desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de quinze minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de duas horas, para produzir sua defesa oral;

VI — concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas da denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado, que for declarado, pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, incurso em qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado;

VII — o processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Art. 6.º Extingue-se o mandato de Prefeito, e, assim deve ser declarado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, quando:

I — ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;

II — deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei;

III — incidir nos impedimentos para o exercício do cargo, estabelecido em lei, e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou a Câmara fixar.

Parágrafo único. A extinção do mandato independe de deliberação do Plenário e se tornará efetiva desde a declaração do fato ou ato extintivo pelo Presidente e sua inserção em ata.

Art. 7.º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I — utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II — fixar residência fora do Município;

III — proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1.º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5.º deste decreto-lei.

§ 2.º O Presidente da Câmara poderá afastar de suas funções o Vereador acusado, desde que a denúncia seja recebida, pela maioria absoluta dos membros da Câmara, convocando o respectivo suplente, até o julgamento final. O suplente convocado não intervirá nem votará nos atos do processo do substituído.

Art. 8.º Extingue-se o mandato do Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando:

I — ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;

II — deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei;

III — deixar de comparecer, sem que esteja licenciado, a cinco sessões ordinárias consecutivas, ou a três sessões extraordinárias convocadas pelo Prefeito para a apreciação de matéria urgente;

IV — incidir nos impedimentos para o exercício do mandato, estabelecidos em lei e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo fixado em lei ou pela Câmara.

§ 1.º Ocorrido e comprovado o ato ou fato extintivo, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, comunicará ao plenário e fará constar da ata a declaração da extinção do mandato e convocará imediatamente o respectivo suplente.

§ 2.º Se o Presidente da Câmara omitir-se nas providências do parágrafo anterior, o suplente do Vereador ou o Prefeito Municipal poderá requerer a declaração de extinção do mandato, por via judicial, e se procedente, o juiz condenará o Presidente omissor nas custas do processo e honorários de advogado que fixará de plano, importando a decisão judicial na destituição automática do cargo da Mesa e no impedimento para nova investidura durante toda a legislatura.

§ 3.º O disposto no item III não se aplicará às sessões extraordinárias que forem convocadas pelo Prefeito, durante os períodos de recesso das Câmaras Municipais. \*

Art. 9.º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as Leis 221, de 7 de janeiro de 1948, e 8.528, de 3 de janeiro de 1959, e demais disposições em contrário.

## TÍTULO V CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

• Vide art. 145, III, da Constituição Federal de 1988.

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

• Vide o Decreto-lei n.º 195, de 24 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a cobrança da contribuição de melhoria.

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I — publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
- b) orçamento do custo da obra;
- c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- d) delimitação da zona beneficiada;
- e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II — fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III — regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1.º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2.º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.

• Processo administrativo fiscal: Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972.

• Lançamento: arts. 142 a 150.



*Seção I*

Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

- Vide art. 153, VI, da Constituição Federal de 1988.

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.

- "São isentas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: I — as áreas de preservação permanente onde existam florestas formadas ou em formação; II — as áreas reflorestadas com essências nativas" (art. 5.º da Lei n.º 5.868, de 12-12-1972).
- O Decreto-lei n.º 57, de 18 de novembro de 1966, altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e institui normas sobre arrecadação da dívida ativa correspondente.
- "O disposto no art. 29 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado como sítio de recreio e no qual a eventual produção não se destine ao comércio, incidindo assim sobre o mesmo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32 da mesma Lei" (Decreto-lei n.º 57, de 18-11-1966, art. 14).
- "O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural não incidirá sobre as glebas rurais de área não excedente a 25 (vinte e cinco) hectares, quando as cultive, só, ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel" (art. 7.º da Lei n.º 5.868, de 12-12-1972).
- "Para gozar da imunidade prevista neste artigo, o proprietário, ao receber o Certificado de Cadastro, declarará, perante o INCRA, que preenche os requisitos indispensáveis à sua concessão" (§ 1.º do art. 7.º da Lei n.º 5.868, de 12-12-1972).
- Disposições do Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15-9-1965):
  - Art. 18. Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.
    - § 1.º Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.
    - § 2.º As áreas assim utilizadas pelo Poder Público federal ficam isentas de tributação.
- Tributação da terra (art. 47) e Imposto Territorial Rural (arts. 48 e segs.) na Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).
- Domínio útil no Código Civil: arts. 678, 683, 686, 810, IV, 858 e 861.
- Lei civil (Código): Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916.
- Posse no Código Civil: arts. 485 e segs.
- Conceito de zona urbana: art. 32, § 1.º

Art. 30. A base do cálculo do imposto é o valor fundiário.

Art. 31. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

- Domínio útil: arts. 678, 810, IV, 858 e 861 do Código Civil.
- Propriedade imóvel: arts. 530 e segs. do Código Civil.
- Da posse: arts. 485 e segs. do Código Civil.

*Seção II*

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

• Vide art. 156, I e § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Art. 32. 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.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos 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 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

• *Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: arts. 29 e segs.*

• *Da propriedade no Código Civil: arts. 524 e segs.*

• *Domínio útil no Código Civil: arts. 678, 683, 686, 810, IV, 858 e 861.*

• *Posse no Código Civil: arts. 485 e segs.*

• *Bens imóveis: arts. 43 e segs. do Código Civil.*

• *Acessão no Código Civil: arts. 536 e segs.*

• *Loteamento: Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.*

• *"Os loteamentos das áreas situadas fora da zona urbana, referidos no § 2º do art. 32 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, só serão permitidos quando atendido o disposto no art. 61 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964" (Decreto-lei n.º 57, de 18-11-1966, art. 16).*

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. 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.

• Vide Súmula 589 do STF.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

• Vide Súmulas 74, 75, 539 e 583 do STF.

• *Propriedade no Código Civil: arts. 524 e segs.*

• *Domínio útil: arts. 678, 683, 686, 810, IV, 858 e 861 do Código Civil.*

• *Posse no Código Civil: arts. 485 e segs.*

## LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979 (\*)

*Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.*

Art. 1º O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I — em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II — em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III — em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV — em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V — em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

## CAPÍTULO II DOS REQUISITOS URBANÍSTICOS PARA LOTEAMENTO

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I — as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

II — os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III — ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV — as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§ 2º Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Art. 5º O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

## CAPÍTULO III DO PROJETO DE LOTEAMENTO

Art. 6º Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I — as divisas da gleba a ser loteada;

II — as curvas de nível a distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III — a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV — a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V — o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI — as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Art. 7º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I — as ruas ou estradas existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário da cidade e do Município relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II — o traçado básico do sistema viário principal;

III — a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV — as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V — a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de 2 (dois) anos.

Art. 8º O Município de menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderá dispensar, por lei, a fase de fixação das diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei, para a aprovação do loteamento.

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos e memorial descritivo, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais, todos relativos ao imóvel.

§ 1º Os desenhos conterão pelo menos:

I — a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II — o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III — as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, ponto de tangência e ângulos centrais das vias;

IV — os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V — a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI — a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I — a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II — as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III — a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município no ato de registro do loteamento;

IV — a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

#### CAPÍTULO IV DO PROJETO DE DESMEMBRAMENTO

Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade e de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo:

- I — a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;
- II — a indicação do tipo de uso predominante no local;
- III — a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, em especial o inciso II do art. 4º e o art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. O Município, ou o Distrito Federal quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no § 1º do art. 4º desta Lei.

#### CAPÍTULO V DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Art. 13. Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:

I — quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II — quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III — quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados).

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Art. 16. A lei municipal definirá o número de dias em que um projeto de loteamento, uma vez apresentado com todos os seus elementos, deve ser aprovado ou rejeitado.

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

#### CAPÍTULO VI DO REGISTRO DO LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

- I — título de propriedade do imóvel;
- II — histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;
- III — certidões negativas:
  - a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
  - b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
  - c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;
- IV — certidões:
  - a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
  - b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
  - c) de ônus reais relativos ao imóvel;
  - d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- V — cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;
- VI — exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
- VII — declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º Os períodos referidos nos incisos III, b, e IV, a, b e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas ser extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro

do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o oficial do registro de imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o oficial do registro de imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o oficial do registro de imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais Municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º O oficial do registro de imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º Registrado o loteamento, o oficial de registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Art. 20. O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio.

Parágrafo único. No Registro de Imóveis far-se-á o registro do loteamento, com uma indicação para cada lote, a averbação das alterações, a abertura de ruas e praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos.

Art. 21. Quando a área loteada estiver situada em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro será requerido primeiramente perante aquela em que estiver localizada a maior parte da área loteada. Procedido o registro nessa circunscrição, o interessado requererá, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior, até que o loteamento seja registrado em todas. Denegado o registro em qualquer das circunscrições, essa decisão será comunicada, pelo oficial do registro de imóveis, às demais para efeito de cancelamento dos registros feitos, salvo se ocorrer a hipótese prevista no § 4º deste artigo.

§ 1º Nenhum lote poderá situar-se em mais de uma circunscrição.

§ 2º É defeso ao interessado processar simultaneamente, perante diferentes circunscrições, pedidos de registro do mesmo loteamento, sendo nulos os atos praticados com infração a esta norma.

§ 3º Enquanto não procedidos todos os registros de que trata este artigo, considerar-se-á o loteamento como não registrado para os efeitos desta Lei.

§ 4º O indeferimento do registro do loteamento em uma circunscrição não determinará o cancelamento do registro procedido em outra, se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta, e desde que o interessa-



do requeira a manutenção do registro obtido, submetido o remanescente do loteamento a uma aprovação prévia perante a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I — por decisão judicial;

II — a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III — a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

§ 1º A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos II e III, o oficial do registro de imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada.

Art. 24. O processo de loteamento e os contratos depositados em cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca.

## CAPÍTULO VII DOS CONTRATOS

• Vide art. 22 do Decreto-lei n.º 38, de 10 de dezembro de 1937.

Art. 25. São irretroatáveis os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros.

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

I — nome, registro civil, cadastro fiscal no Ministério da Fazenda, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;

II — denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;

III — descrição do lote ou dos lotes que forem objeto de compromissos, confrontações, área e outras características;

IV — preço, prazo, forma e local de pagamento bem como a importância do sinal;

V — taxa de juros incidentes sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente a 10% (dez por cento) do

débito e só exigível nos casos de intervenção judicial ou de mora superior a 3 (três) meses;

VI — indicação sobre a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote compromissado;

VII — declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

§ 1º O contrato deverá ser firmado em três vias ou extraído em três traslados, sendo um para cada parte e o terceiro para arquivo no registro imobiliário, após o registro e anotações devidas.

§ 2º Quando o contrato houver sido firmado por procurador de qualquer das partes, será obrigatório o arquivamento da procuração no Registro Imobiliário.

Art. 27. Se aquele que se obrigou a concluir contrato de promessa de venda ou de cessão não cumprir a obrigação, o credor poderá notificar o devedor para outorga do contrato ou oferecimento de impugnação no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de proceder-se ao registro do pré-contrato, passando as relações entre as partes a serem regidas pelo contrato-padrão.

§ 1º Para fins deste artigo, terão o mesmo valor de pré-contrato a promessa de cessão, a proposta de compra, a reserva de lote ou qualquer outro instrumento, do qual conste a manifestação da vontade das partes, a indicação do lote, o preço e modo de pagamento, e a promessa de contratar.

§ 2º O registro de que trata este artigo não será procedido se a parte que o requereu não comprovar haver cumprido a sua prestação, nem a oferecer na forma devida, salvo se ainda não exigível.

§ 3º Havendo impugnação daquele que se comprometeu a concluir o contrato, observar-se-á o disposto nos arts. 639 e 640 do Código de Processo Civil.

Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original, com a devida averbação.

Art. 29. Aquele que adquirir a propriedade loteada mediante ato *inter vivos*, ou por sucessão *causa mortis*, sucederá o transmitente em todos os seus direitos e obrigações, ficando obrigado a respeitar os compromissos de compra e venda ou as promessas de cessão, em todas as suas cláusulas, sendo nula qualquer disposição em contrário, ressalvado o direito do herdeiro ou legatário de renunciar à herança ou ao legado.

Art. 30. A sentença declaratória de falência ou da insolvência de qualquer das partes não rescindir os contratos de compromisso de compra e venda ou de promessa de cessão que tenham por objeto a área loteada ou lotes da mesma. Se a falência ou insolvência for do proprietário da área loteada ou do titular de direito sobre ela, incumbirá ao síndico ou ao administrador dar cumprimento aos referidos contratos; se do adquirente do lote, seus direitos serão levados à praça.

Art. 31. O contrato particular pode ser transferido por simples trespasse, lançado no verso das vias em poder das partes, ou por instrumento em separado, declarando-se o número do registro do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário, para o devido registro.

§ 1º A cessão independe da anuência do loteador, mas, em relação a este, seus efeitos só se produzem depois de cientificado, por escrito, pelas partes ou quando registrada a cessão.

§ 2º Uma vez registrada a cessão, feita sem anuência do loteador, o oficial do registro dar-lhe-á ciência, por escrito, dentro de 10 (dez) dias.

Art. 32. Vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor.

§ 1º Para os fins deste artigo o devedor-adquirente será intimado, a requerimento do credor, pelo oficial do registro de imóveis, a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionados e as custas de intimação.

§ 2º Purgada a mora, convalidará o contrato.

§ 3º Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, o vendedor requererá ao oficial do registro o cancelamento da averbação.

Art. 33. Se o credor das prestações se recusar a recebê-las ou furtar-se ao seu recebimento, será constituído em mora mediante notificação do oficial do registro de imóveis para vir receber as importâncias depositadas pelo devedor no próprio Registro de Imóveis. Decorridos 15 (quinze) dias após o recebimento da intimação, considerar-se-á efetuado o pagamento, a menos que o credor impugne o depósito e, alegando inadimplemento do devedor, requeira a intimação deste para os fins do disposto no art. 32 desta Lei.

Art. 34. Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

Parágrafo único. Não serão indenizadas as benfeitorias feitas em desconformidade com o contrato ou com a lei.

Art. 35. Ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de um terço do preço ajustado, o oficial do registro de imóveis mencionará este fato no ato do cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, se for comprovada a restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao Registro de Imóveis.

§ 1º Ocorrendo o depósito a que se refere este artigo, o oficial do registro de imóveis intimará o interessado para vir recebê-lo no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de ser devolvido ao depositante.

§ 2º No caso de não ser encontrado o interessado, o oficial do registro de imóveis depositará a quantia em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária.

Art. 36. O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado:

- I — por decisão judicial;
- II — a requerimento conjunto das partes contratantes;
- III — quando houver rescisão comprovada do contrato.

## CAPÍTULO VIII DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

**Art. 38.** Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do *caput* deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no *caput* deste artigo.

§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

**Art. 39.** Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

**Art. 40.** A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento

integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Art. 45. O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

Art. 46. O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente Lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Art. 48. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será sempre o da comarca da situação do lote.

Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

#### CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES PENAIAS

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública:

I — dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II — dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III — fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

• Vide o disposto no art. 2.º da Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, sobre a pena de multa.

Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido:

I — por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente;

II — com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

• Vide o disposto no art. 2.º da Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, sobre a pena de multa.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

• Vide o disposto no art. 2.º da Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, sobre a pena de multa.

## CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Art. 54. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 55. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 19 de dezembro de 1979; 158.º da Independência e 91.º da República.

JOÃO BAPTISTA DE OLIVEIRA FIGUEIREDO