O ESTATUTO DA CIDADE
(Lei nº 10.257, de 10.07.2001)

TOSHIO MUKAI*

O denominado Estatuto da Cidade originou-se de um Projeto de Lei que tomou o nº 2.191, de 1989, do Sr. Raul Ferraz; ao depois, tomou o nº 181/89 no Senado Federal, e, finalmente, na Câmara dos Deputados, o nº 5.788, de 1990. Foi sancionado, com vetos em 10.07.2001 e publicado em 11.07.2001.

De modo geral, a Lei contém cinco capítulos: I — Diretrizes Gerais; II — Dos instrumentos da Política Urbana, com as seções de I a XII; III — Do Plano Diretor; IV — Da gestão Democrática da cidade e V — Disposições Gerais.

Os pontos mais relevantes da Lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182 da C.F. para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º do art. 182 da C.F. (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive, para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, e finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concreta as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor.

* Mestre e Doutor em Direito (USP). Professor nos cursos de Pós-Graduação em Direito Ambiental (USP); Secretário Geral da Sociedade Brasileira de Direito Ambiental. Membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB — Conselho Federal. Autor da obra “Direito e Legislação Urbanística no Brasil”, Saraiva, 1988.

II — Vejamos, embora em síntese apertadíssima o que cada um desses pontos representa para as municipalidades e para suas comunidades (munícipes) em termos jurídicos:

a) — Diretrizes Gerais

Como são em número de 16 (dezesseis) as diretrizes gerais indicadas pelo art. 2º da Lei, iremos aqui destacar apenas as que julgamos as mais importantes para o desenvolvimento urbano.

Assim, (I) garantia do direito a cidades sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer; (II) — gestão democrática da cidade; (III) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores no processo de urbanização; (IV) — planejamento do desenvolvimento da cidade; (VI) — ordenação e controle do uso do solo; (VII) integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais; (IX) — justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; (X) — adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; (XII) — proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (XV) — simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, visando redução de custos e o aumento de lotes e unidades habitacionais; (XVI) — isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização.

b) — Os instrumentos da Política Urbana

Indicamos em primeiro lugar a regulamentação do § 4º do art. 182 da C.F.

b1) — parcelamento e edificação compulsórios.

Lei Municipal específica, para área incluída no Plano Diretor, poderá determinar o parcelamento, a edificação, ou a utilização compulsórios do solo urbano, não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando prazos e condições para tal. O Poder Público notificará o proprietário para cumprir a obrigação sendo averbada no R.I. a notificação.

b2) — IPTU progressivo no tempo.

Caso sejam descumpridas as obrigações anteriores o Município aplicará o IPTU progressivo no tempo, com a alíquota majorada, pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo que a alíquota de cada ano será fixada na lei específica já referida, e não poderá ser superior a duas vezes o valor referente ao ano anterior, não podendo superar a 15%. Vedam-se isenções e anistias.

b3) — desapropriação com pagamento em títulos.

Após decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o titular cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Se o proprietário não puder parcelar, construir ou utilizar, terá três saídas, vender, entrar na urbanização consorciada ou alugar o imóvel.

Outros dos principais instrumentos jurídicos novos.

Ao lado da usucapião especial de imóvel urbano (art. 183 da C.F.) agora regulamentada, criou-se a figura da usucapião coletiva, em áreas de mais de 250m² ocupadas por população de baixa renda para sua moradia; também foi criada a concessão de uso especial para fins de moradia, dando-se direito à referida concessão àquele que possuir área até 250m², urbana, situada em imóvel público. Temos sérias dúvidas quanto à constitucionalidade dessa disposição, tendo em vista a impossibilidade da oneração dos bens públicos. Aliás, os arts. 15 a 20 que instituíam o instrumento foram vetados.

Outro instituto, de há muito existente em outros países, e referido pela nossa doutrina como advindo dos romanos, é o direito de superfície, cuja concessão poderá ser gratuita ou onerosa, onde o proprietário urbano poderá conceder a outrem, por tempo certo ou indeterminado o direito de superfície como direito autônomo em relação à propriedade, podendo ser transferido a terceiros.

Outro instituto novo é o direito de preempção, pelo qual, as transações de imóveis entre particulares não poderão ser efetuadas sem que seja dada preferência ao Poder Público Municipal para a compra, tudo nos termos de lei municipal baseada no Plano Diretor que delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção.

Esse direito só poderá ser exercitado pelo Poder Público quando este necessitar de áreas para os fins indicados nos incisos I a IX do art. 25.

O instituto mais revolucionário instituído pelo Estatuto da Cidade é a “outorga onerosa de construir”, mais conhecido como “solo criado”, muito discutido entre nós na década de 80, quando alguns urbanistas e mesmo juristas (os signatários da Carta de Embú) defenderam a possibilidade de sua introdução por lei municipal, o que, se viu logo, não era possível, tendo em vista que, havendo no caso, a necessidade de se separar o direito de construir do direito de propriedade, somente lei federal (do mesmo nível do Código Civil — art. 526) poderia efetuar. Agora, o Estatuto da Cidade disciplinou o assunto de modo juridicamente correto.

Consiste na instituição de um coeficiente de aproveitamento básico e, acima dele, o proprietário, para construir, terá que dar uma contrapartida para o Poder Público, justificando-se esta pelo adensamento a ser provocado, o que obrigará o Poder Público a incorrer em custos com equipamentos, transportes, serviços públicos etc.

O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento único para toda a zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

Também o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida a alteração do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Trata-se de instituto assemelhado ao da transferência do direito de construir (art. 35), semelhante à operação interligada do Município de São Paulo.

A operação urbana consorciada (art. 32) e o consórcio imobiliário (art. 46) são outros dois institutos importantes para o desenvolvimento urbano.

Outra inovação, como instituto que funciona como norma geral, é o estudo de impacto de vizinhança (EIV), algo semelhante ao estudo de impacto ambiental (EIA) e que, sendo instrumento puramente administrativo (como no Município de São Paulo, já existe previsto em lei e decreto), não necessitava de sua previsão em lei federal.

c) — Plano Diretor

O capítulo III é dedicado inteiramente ao referido instituto, previsto como sendo obrigatório pelo art. 182 da C.F. para cidades com mais de vinte mil habitantes e somente agora tornada concreta tal obrigatoriedade, por duas disposições:

1.a que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa, se este não tomar as providências para que o Plano Diretor esteja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da Lei (art. 52 e inciso VII).

2.a que acresce como objeto da Ação Civil Pública e como motivo da ação cautelar respectiva a “ordenação urbanística”, propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência, a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no art. 3º da Lei nº 7.347/85) a Câmara Municipal a aprovar o Plano Diretor, se decorridos os cinco anos.

Outro ponto saliente da Lei, quanto ao Plano Diretor, é que a sua elaboração não poderá prescindir de audiências públicas e da participação da população e das associações representativas da comunidade, aliás, como ordena o art. 29, inc. XII da Constituição Federal.

Além disso, o projeto de Lei dizia que é nula a lei que instituir o Plano, em desacordo com o disposto no § 4º. Esta disposição, que estava no § 5º do art. 40 foi vetada.

Ainda, dois pontos importantes relativos ao Plano Diretor estão representados pelo § 2º do art. 41 e pelo art. 42.

O primeiro dispositivo determina que em cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

O segundo dispõe sobre certos conteúdos mínimos do Plano Diretor: I — a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º; II — disposição requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35; III — sistema de acompanhamento e controle.

d) — Gestão Democrática da Cidade.

O Capítulo IV prevê, através dos arts. 43 a 45, que, na gestão da cidade deverá imperar a democracia direta (art. 1º e Parágrafo único da C.F.), com a utilização de

diversos instrumentos para esse fim, tais como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências de assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Prevê, ainda, o art. 43, a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como *condição obrigatória* para sua aprovação pela Câmara Municipal.

e) — Disposições Gerais

São previstas aqui:

Art. 46 — o denominado consórcio imobiliário, pelo qual o proprietário, para viabilizar planos de urbanização ou edificação, transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel, e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Finalmente, ponto polêmico das Disposições Gerais está fixado no art. 49 da Lei.

Dispõe que os Estados e os Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da data da entrada em vigor da Lei (90 dias após a sua publicação, cf. art. 58), para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Embora a disposição seja meritória, o fato de uma lei federal fixar um prazo para Estados e Municípios tomarem as providências que indica, nos parece ofender as autonomias estaduais e municipais.

O parágrafo único diz que não sendo cumprida a determinação do *caput*, fica fixado o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que o Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa. Da mesma forma, parece-nos de duvidosa constitucionalidade esta disposição.

Ainda, em termos de obrigatoriedade da aprovação do Plano Diretor, pela Câmara Municipal, é importante se atentar para o seguinte:

a)— o art. 50 concede um prazo de (cinco) anos para que os Municípios enquadrados nos incisos I e II do art. 41, aprovelem o Plano Diretor, a partir da data de entrada em vigor da Lei.

Se, ultrapassado esse prazo, a Câmara Municipal não aprovar o Plano, com fundamento no art. 54 da Lei que incluiu no art. 1º da Lei nº 7.347/85, como objeto da Ação Civil Pública, a “ordem urbanística”, e com base no art. 3º desta Lei, poderá o Ministério Público, ou associação da sociedade civil com pelo menos um ano de existência, ingressar com ação contra a Câmara Municipal, obrigando-a aprovar o Plano.

b)— e, ainda, com a modificação do art. 4º da Lei nº 7.347/85, feita pelo art. 55 da Lei, poderá ser solicitada, em medida cautelar, liminar no mesmo sentido.

Neste ponto, é necessário se atentar para a seguinte contestação que se poderia efetuar: com esse entendimento, o Judiciário estaria obrigando a Câmara Municipal a legislar em certo período, o que ofenderia a regra da separação de Poderes (art. 2º da C.F.).

Entretanto, essa possibilidade que a Lei deu ao Judiciário tem fundamento e é a concretização de um comando também de ordem constitucional, que é o da obrigatoriedade da existência do Plano Diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º da C.F.) e da imposição constitucional para que a Câmara o aprove. Ora, no caso, a Lei está concretizando o mandamento constitucional, sendo, portanto, absolutamente constitucional, nesse aspecto.