

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

ANDRÉ LUIZ ORTIZ MINICHELLO

**DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA ORDEM ECONÔMICA E
SOCIAL DO MUNICÍPIO**

MARÍLIA

2006

ANDRÉ LUIZ ORTIZ MINICHELLO

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA ORDEM ECONÔMICA E
SOCIAL DO MUNICÍPIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito – Universidade de Marília, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro.

MARÍLIA
2006

Autor: André Luiz Ortiz Minichiello

Título: DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito – Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob orientação do Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro.

Aprovado pela Comissão Examinadora em 25/05/2006.

Prof. Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro
Orientador

Prof. Dr. Luiz Flávio de Oliveira

Prof^a. Dr^a. Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira

Dedico este trabalho a minha noiva Daniela (Pepinha) que me trouxe vontade, paz e tranquilidade para desenvolver esse trabalho, aos meus pais Giovanni e Encarnação, responsáveis pela minha existência e minha irmã Juliana pela colaboração de todas as horas; a todos vocês, meu eterno
muito obrigado!

Agradeço aos Professores e Amigos do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, pelo estímulo trazido pelos debates em sala de aula e em especial à Dra. Maria de Fátima Ribeiro que sempre me incentivou e ao meu orientador e exemplo a ser seguido Dr. Ruy de Jesus Marçal Carneiro, dando norte a este trabalho.

“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”.

(Art. 182 CF)

DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO

Resumo

O Município é o ente da federação no qual se inicia todo o processo de desenvolvimento de um País e para que esse desenvolvimento seja duradouro e eficiente tanto na ordem econômica quanto na social na esfera municipal seja o esperado, se mostra necessário o planejamento. O planejamento municipal que é o meio adequado para que o desenvolvimento do município seja efetivado em todos os aspectos é dotado de vários instrumentos que atuam de maneira a gerir todos os setores do Município (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária e o plano diretor) tudo de acordo com o Estatuto da Cidade, visando garantir o desenvolvimento sustentável da cidade sede do Município de acordo com os anseios dos munícipes. Dentre os vários setores que dependem do planejamento municipal para seu efetivo desenvolvimento sustentável estão o meio ambiente e as empresas locais que se ligam intimamente com a ordem social e econômica municipal. O planejar simplesmente não é suficiente para o almejado desenvolvimento, pois, faz-se necessária a vinculação do Poder Público à implementação e observação do que foi planejado sob pena de responsabilização. Assim, as políticas públicas adotadas no exercício daquilo que foi planejado levará ao efetivo desenvolvimento duradouro do Município de modo a atender as necessidades da população possibilitando a promoção da justiça social e econômica.

Palavras-chave: planejamento municipal, poder público, responsabilização.

DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO

Abstract

The Municipal district is the being of the federation in which the whole process of development of a Country begins and for that development to be durable and efficient so much in the economical order as in the social in the municipal sphere is the expected, it is shown necessary the planning. The municipal planning that is the half appropriate so that the development of the municipal district is executed in all the aspects it is endowed with several instruments that act from way to manage all the sections of the Municipal district (I glide Annual Budget, law of budget guidelines, budget law and the master plan) everything in agreement with the Statute of the City, seeking to guarantee the maintainable development of the city headquarters of the Municipal district in agreement with the longings of the Counties. Among the several sections that depend on the municipal planning for your cash maintainable development they are the environment and the local companies that call intimately with the social and economical order municipal. Drifting is not simply enough for longed for him/it development, because, it is done necessary the entailment of the Public Power to the implementation and observation of what was planned under penalty of Responsibilization. Like this, the public politics adopted in the exercise of that was planned, will take to the cash durable development of the way Municipal district to assist the needs of the population making possible the promotion of the social and economical justice.

Keywords: Municipal planning – Public Power - Responsibilization

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	01
1- Introdução.....	01
2- Do Município brasileiro: breves relatos históricos, sua natureza jurídica e suas funções.....	07
CAPÍTULO II	16
3- Do planejamento municipal.....	16
4- Da participação das associações representativas no planejamento municipal.....	19
5- Dos instrumentos de implementação do planejamento municipal.....	24
6- Do plano plurianual.....	25
7- Da lei de diretrizes orçamentárias.....	28
8- Da lei orçamentária.....	30
9- Do plano diretor: sua exigência constitucional, as funções sociais da cidade, conforme a Lei 10.257/01 (propriedade urbana e propriedade rural).....	32
CAPÍTULO III	41
10- Do estudo da empresa e sua função social no âmbito do Município.....	41
11- Da questão ambiental e o planejamento municipal.....	48
12- Da vinculação do Poder Público às diretrizes traçadas no planejamento municipal e suas principais conseqüências.....	55
13- Da Efetividade do Planejamento Municipal: Medidas judiciais cabíveis e a possibilidade de indenização aos particulares pela não observância pelo Poder Público.....	61
14- Conclusões	73
15- Referências Bibliográficas.....	77
16- Anexo.....	80

CAPÍTULO I

I. Introdução.

Sabe-se que os Municípios exercem grande influência no desenvolvimento do País, tendo em vista a existência de grandes centros industriais, agropecuários, comerciais, culturais e outros que fazem parte da realidade dos Municípios brasileiros.

Com relação ao desenvolvimento do País, obrigatoriamente tem-se que tratar da Ordem Econômica e Social, e neste trabalho estritamente relacionada aos Municípios.

A ordem econômica engloba quatro aspectos diferentes dentro do texto constitucional, assim, divide-se em princípios da atividade econômica, a política urbana, a política agrícola e fundiária e por fim ao sistema financeiro nacional.

No Brasil, a primeira Constituição a tratar do tema ordem econômica, consagrando os princípios e normas sobre o assunto foi a Constituição de 1937.

De início, o tratamento constitucional da ordem econômica era voltado essencialmente para o aspecto capitalista, assim, o Estado aparece atuando de maneira a intervir em casos excepcionais regrido a atuação dos particulares no desenvolvimento da atividade econômica.

Aqui, deve-se ter a atividade econômica em sentido estrito, ou seja, a atividade desenvolvida pelos particulares com intuito de lucro, dessa forma o estado atua de forma a coibir o abuso do poder econômico.

Mas não pára por aí, vez que a ordem econômica é composta por aspectos distintos.

Subdivide-se a ordem econômica em sentido estrito como já narrado, atividade econômica em sentido amplo, sendo esta a união das atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares e a atividade desenvolvida pelo Estado, somada ainda aos chamados serviços públicos que são prestados pelo Estado de forma direta ou indireta.

Inegável que a Constituição Federal vigente tem caráter mais social do as demais que já estiveram em cena no Brasil, trazendo novos valores, quebrando-se paradigmas passados onde se tinha com mais valia o aspecto essencialmente capitalista.

Nessa nova realidade jurídica, ocorreu a inserção de princípios norteadores da atividade econômica que refletem de maneira evidente na ordem econômica, deixando de lado o foco do capitalismo exacerbado, dando lugar aos aspectos sociais, formando-se nos dizeres de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**¹, “o chamado conteúdo social das constituições”.

Tendo como um dos fundamentos da ordem econômica o princípio da livre iniciativa denota-se que ainda se tem a natureza capitalista, sendo da mesma forma inegável que se tem uma preocupação nítida com o papel do trabalho humano no desenvolvimento da atividade econômica.

Segundo o texto constitucional tem a ordem econômica o papel de proporcionar a diminuição de desigualdades, dando igualdade de condições para que todos tenham existência digna.

Deve-se observar que tais ditames servem para apenas minimizar diferenças dentro da economia capitalista, vez que é sabido que a tão almejada justiça social é algo que depende não somente de elaboração de leis e princípios, mas também da aplicação de políticas públicas visando o objetivo maior que é a promoção da justiça social.

Mais uma vez, socorrendo-se de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**² que citando Natioli, afirmou:

Essa característica teleológica confere-lhes relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, como bem assinala Natioli, tendente a instaurar um regime de democracia substancial (mas ainda distante de uma democracia socialista), ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social.

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda; 1997, pág. 719.

² Op. Cit. Pág.719.

A política urbana tem também tratamento constitucional, notadamente nos Arts. 182 e 183 da Constituição, no mesmo capítulo que trata da Ordem Econômica e Financeira.

A colocação do tema junto à Ordem Econômica e Financeira pode até causar estranheza à primeira vista, entretanto, tal colocação é adequada, pois, se a política urbana visa garantir o bem-estar dos habitantes e atingir a função social da propriedade que é um dos princípios norteadores da ordem econômica, é claro que o local indicado para sua colocação é mesmo tal capítulo.

Em se tratando de políticas urbanas sabe-se que a competência para legislar é concorrente, dessa forma, todos os entes federados devem atuar e em especial o Município naquilo que for de interesse local, sendo que as diretrizes gerais foram traçadas pela Lei 10.257 de 2001 denominada Estatuto da Cidade.

Assim, a política urbana desenvolvida pelo poder público municipal tem como eixo central a garantia de um desenvolvimento urbano sustentável, conforme o Art. 20, I do Estatuto da Cidade.

Em se falando de desenvolvimento sustentável das cidades, deve-se entender que o instrumento de aplicação será o plano diretor que deve ser aprovado pela Câmara Municipal para que atinja dessa maneira as funções sociais da cidade que serão tratadas no capítulo específico.

Com relação ao desenvolvimento do Município na parte rural, já não se pode falar em instrumentalização pelo plano diretor, vez que este se refere tão somente à cidade, que é a sede do Município.

Assim, a parte rural do Município será objeto de gerenciamento pelo Art. 186 da Constituição que tratou do tema, trazendo a política agrícola e fundiária, tratando adiante da reforma agrária e especificamente da propriedade rural na busca de sua função social, sendo regrado ainda por demais legislações em vigor tais como o Estatuto da Terra e outras, sendo também parte integrante do planejamento municipal.

Vale lembrar que o Art. 186 da Constituição trouxe os requisitos para que se atribua à propriedade rural a função social, que serão tratados no capítulo III, sendo que tais requisitos são cumulativos, ou seja, simultâneos para que se tenha a função social da propriedade rural.

De igual sorte, a Ordem social também foi objeto de regramento Constitucional, sendo inclusive a Constituição federal conhecida por constituição social, haja vista, a preocupação do legislador em tratar do tema, trazendo pontos importantes no texto, mas cujo regramento seria suficiente por ordenamento infraconstitucional.

Assim, o poder público deve intervir em vários setores sociais visando garantir a justiça e o equilíbrio social.

Impende salientar que o dever de garantia do equilíbrio social deve se dar em todas as esferas de governo, sendo para o presente estudo o aspecto de maior importância a ordem social dentro do âmbito do Município.

Dessa forma é válido dizer que no âmbito municipal ter-se-á a preocupação com aspectos que tenham pertinência com o interesse local, notadamente nos setores de educação (art. 211 CF), do meio ambiente (Art. 225 CF), dentre outros.

Com relação à educação, tem-se a exigência de atuação prioritária pelo Município no tocante ao ensino fundamental e educação infantil (Art. 211, §2º conforme a Emenda Constitucional nº. 14) sendo que os Municípios deverão aplicar 25% da receita de impostos na manutenção do ensino (Art. 212).

O não atendimento ao disposto no Art. 212 da C.F. acarreta a necessidade de intervenção Estadual no município (Art. 35, III, CF).

Existe também a necessidade de que os municípios desenvolvam políticas voltadas ao Desporto, pois, deve-se ter a possibilidade de que seus munícipes tenham lazer, envolvendo a sociedade como um todo com práticas esportivas.

Com o aspecto cultural, de mesma sorte deve o município gerar incentivos para que sejam desenvolvidas atividades culturais envolvendo os aspectos locais históricos e sociais do ente federado.

O meio ambiente também teve tratamento constitucional e faz parte da Ordem Social, elencado no Art. 225 da CF.

Sabe-se que as tarefas voltadas á proteção do meio ambiente são de titularidade de todos os entes federados e será abordado no âmbito municipal em capítulo específico.

Finalmente cabe salientar que o estudo da ordem econômica e social no âmbito municipal é algo que se mostra adequado e estritamente ligado ao planejamento municipal, pois, é dele dependente.

Para que o Município se desenvolva e possa atender aos anseios de seus munícipes, bem como possa contribuir para o desenvolvimento do seu Estado-Federado e do País, faz-se necessário que se tenha um planejamento, previsto no ordenamento constitucional como planejamento municipal.

Planejar é traçar metas, programar determinados afazeres, elaborar um planejamento que é o efeito desse planejar, é a preparação de qualquer empreendimento.

Assim, nos próximos capítulos, comentar-se-á acerca das peculiaridades existentes no planejamento desde sua origem, bem como os reflexos que este traz à Ordem Econômica e Social do Município, atingindo, sobretudo a vida daqueles que ali residem.

Tratar-se-á também da necessidade da participação das associações representativas existentes no Município quando da elaboração do planejamento municipal e, ainda, buscar-se-á vincular a administração aos assuntos abarcados no planejamento que servirão de convite para que novos investimentos sejam feitos no setor privado, visando o desenvolvimento local.

Serão trazidos a lume também os institutos que compõem o planejamento municipal, demonstrando o âmbito de sua aplicação. Neste capítulo, então, estudar-se-á o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento e o plano diretor da cidade, sede do Município.

Outro tema que será abordado é como contribuir o Município para que as empresas locais atinjam a função social em seus diversos aspectos, pois, sabe-se que atualmente a Administração Pública deve estar disposta a cada vez mais contribuir para a diminuição das desigualdades havidas entre os seus subordinados.

Posteriormente, analisar-se-á de que maneira poderão ser combatidos perante o Poder Judiciário os atos administrativos praticados em desacordo com o previsto no planejamento municipal, bem como sua inexistência, e ainda quais as medidas judiciais pertinentes em caso de descumprimento ou não implementação do planejamento pela Administração Pública.

A preocupação com o meio ambiente durante o processo de crescimento do Município e de suas cidades também será alvo do estudo, pois, este é um aspecto de suma importância e que deve ser a preocupação para a atualidade e as futuras gerações.

Sabe-se que uma das funções sociais da cidade é garantir o bem-estar dos seus habitantes e nada mais importante do que o meio ambiente sadio para que possa se garantir uma vida digna ao munícipe.

Por fim, serão alinhavadas as conclusões alcançadas por meio deste estudo visando contribuir com subsídios para que a Administração Pública possa cumprir o seu papel na sociedade e ainda para que os administrados possam saber melhor como participar e agir no seu Município, colaborando para o crescimento econômico e social e ainda agindo contra eventuais desmandos de administradores que administrem de modo a prejudicar o Município e a população, visando atingir interesses individuais o que contrariaria a própria essência da Administração Pública, para que se possa ter uma sociedade mais justa e evoluída.

2- Do Município Brasileiro: Breves Relatos Históricos, sua natureza jurídica e suas funções:

Como unidade político-administrativa, o Município brasileiro tem sua gênese nos moldes da República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, chegando posteriormente ao Brasil-Colônia.

CARNEIRO³, citando Pinto Ferreira que por sua vez se baseava em Mommsen, na obra “História Romana”, trouxe que

Embora Roma tivesse ignorado durante largo tempo a instituição municipalista (durante duzentos anos de Monarquia e quinhentos de República desconheceu o regime municipal) surgiu ele naquele Estado. Atribui-se a Sila a origem das práticas municipalistas. Antes os procônsules representavam Roma nas províncias, e os *praefectus* apareceu nas comunas. Ao sentir de alguns, Sila (80 a.C.) foi o instituidor do municipalismo, mas outros pretendem que ele apareceu com a *Lex Julia municipalis* (40 a.C.), de Júlio César.

Roma para manter sua dominação sobre os territórios conquistados, tolhia toda liberdade e dignidade dos povos e fazia com que eles se subordinassem aos seus anseios e dessa forma dava certos benefícios àqueles que se submetessem ao seu ordenamento.

HELLY LOPES MEIRELLES⁴, tratando sobre o mesmo tema, narrou

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pelas forças de seus exércitos.

Os territórios conquistados perdiam sua autonomia, suas peculiaridades, até mesmo a dignidade, ficando sempre vinculados aos anseios romanos que não davam margens para quaisquer meios de oposição.

³ Carneiro, Ruy de Jesus Marçal. Cooperação das Associações representativas no Planejamento Municipal: Preceito Constitucional Vinculante. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 2001; pág. 26.

⁴ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 6^a. ed., 1993, p. 25.

Posteriormente, com o declínio Romano, o Município veio a se modificar, quando na Idade Média surgiram os feudos que pertenciam aos senhores feudais que ganhavam as grandes porções de terras dos reis.

Adiante, iniciava-se o municipalismo na Europa onde em Portugal havia a figura do Conselho que nada mais era do que o Município. Era uma entidade local do governo e lá existiam as funções administrativas e também judicantes, mas que se quedaram em virtude das Ordenações do Reino de Portugal que retratava a imposição do Poder Central português sobre os municípios.

Foi assim que, inspirado no modelo romano, onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, o Município também recebeu influências de visigodos e árabes, chegando à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

Os primeiros acenos de tratamento constitucional do Município surgiram graças aos pioneiros municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo que desde a Constituição de 1946 já asseveravam pela consideração dos Municípios como parte da Federação⁵.

Mas, foi efetivamente com a Constituição de 1.988 que ocorreu uma modificação considerável na estrutura da Federação, assim, colocando-se os Municípios como realmente parte integrante da estrutura federativa.

Foi assim que Constituição Federal de 1.988 trouxe em seu Art. 1º⁶ o Município como entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse, dentro de determinado âmbito jurídico e territorial previamente indicado pelo poder soberano.

⁵ JOSÉ AFONSO DA SILVA. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 13ª ed., 1997, p. 589.

⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

(...)

Novamente a figura do Município apareceu no Art. 18⁷ da Constituição pátria, agora como membro da organização político-administrativa da República brasileira.

Segundo **GABRIEL DEZEN JÚNIOR**⁸, citando UADI LAMÊGO BULOS,

a autonomia tem como aspectos essenciais: a) a capacidade de auto-organização (a entidade federativa deve possuir Constituição própria); b) capacidade de autogoverno (eletividade de seus representantes políticos); c) capacidade de autolegislação (poder de edição de normas gerais e abstratas pelos respectivos Legislativos); d) capacidade de auto-administração (prestação e manutenção de serviços próprios). A estes acrescentaríamos a capacidade tributária (poder de criar e cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Conforme exposto pelo autor supracitado, o ente federativo deve ter Constituição própria, mas deve-se observar que em relação ao Município, tem-se a Lei Orgânica como a sua lei paradigmática.

Ao falar-se em autonomia de gerenciar seus interesses, deve-se entender o sentido de uma competência limitada aos princípios trazidos na Constituição Federal de 1.988, bem assim nas respectivas constituições estaduais.

O Município, desta feita é autônomo, podendo se auto-organizar de forma a melhor atender os anseios de seus munícipes, não podendo se confundir com soberania que é um dos fundamentos da República.

Essa autonomia abrange todos os sentidos de organização, quer seja a organização propriamente dita, o modo de governar, a administração e ainda a sua legislação.

É tão importante a autonomia de um Município que a própria Constituição Federal em seu Art. 34⁹, VII, “c”, trouxe a possibilidade de intervenção federal caso não venha a ser respeitada a autonomia municipal pelo Estado-Federado.

⁷ Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁸ Curso Completo de Direito Constitucional. Brasília: Vestcon. 2^a Ed. 2003. pág.12.

⁹ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

c) autonomia municipal.

A doutrina sempre se dividiu sobre a consideração do Município, como sendo, ou não, um dos entes federados tiveram lugar em cena sendo que surgiram correntes que se confrontam até a atualidade.

A primeira corrente doutrinária que tem como seguidor José Afonso da Silva dentre outros, assevera não ser o Município um dos entes federados tinha como base a não existência de representação no Senado federal como ocorre com os Estados Federados e o Distrito Federal, asseverando ainda que a Constituição Federal se calava no tocante a consideração do Município como unidade federada.

JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁰, asseverou

E os Municípios transformaram-se mesmo em unidade federadas? A Constituição não o diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular e no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito federal, nunca envolvendo os Municípios.

Para essa corrente, para que se pudesse considerar o Município como sendo um dos entes da Federação, é necessário que exista representação no Senado Federal.

Cada Estado-Federado e também o Distrito Federal elegem três senadores que tem mandato com duração de oito anos, havendo ainda a necessidade de renovação da representação de quatro em quatro anos na proporção de um e dois terços alternadamente, sendo eleito cada um deles com dois suplentes¹¹.

A corrente doutrinária opositora existente tem como abalizadores Luiz Alberto David Araújo, Ruy de Jesus Marçal Carneiro e outros, afirma que se deve considerar o Município como sendo um dos entes federados, mesmo não havendo representação direta atuando no Senado Federal, pois, para estes, deve-se observar a representação dentro de um contexto mais abrangente.

¹⁰ Op. cit., 1997, p.590.

¹¹ Art. 46 CF. – O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Essa corrente prega que existe uma representação dos Municípios no Senado Federal, pois, sabe-se que cada Senador representa seu Estado Federado e, desta forma, estaria o Município representado pelos Senadores do Estado Federado ao qual pertença o Município.

Assim, estaria indiretamente representado dentro do Senado, pois, entende-se que o Município tem seus anseios assistidos no Senado por meio do Senador eleito para representar o Estado que engloba determinado Município.

LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO¹², trouxe que:

O art. 1º traz o Município como integrante da forma federativa de Estado, preconizando que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Dessa forma, o Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia, como se verifica do art. 18 da Constituição Federal.

Ademais, a autonomia municipal é tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art.34, VII,c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-Membro.

Assim sendo, afigura-se nos indispensável a natureza federativa dos Municípios dentro dos parâmetros da Carta de 1988.

Outro fator que colocou um ponto final na discussão e dessa forma deu maior credibilidade a segunda corrente aqui tratada, ou seja, a que afirma ser o Município um dos entes federados é o fato de que a Constituição trouxe de maneira expressa a figura do Município como ente federado como já tratado acima, haja vista a previsão contida nos Arts. 1º e 18 da Constituição.

PEDRO LENZA¹³, ao tratar sobre o mesmo tema, narrou:

Muito se questionou a respeito de serem os Municípios parte integrante ou não de nossa Federação, bem como a sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vezes em contrário) nos leva ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Analisando as correntes trazidas, tem-se como mais acertada a corrente que coloca o Município como ente federado, pois, sabe-se que realmente a análise a ser feita é de maneira

¹² Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva; 9ª ed., 2005, p.283.

¹³ Direito Constitucional Esquemático. São Paulo: Método, 7ª ed., 2004, p.169.

mais abrangente, observando de maneira acertada o Município dentro de um Estado Federado que, por sua vez, tem representação no Senado Federal, por meio de Senadores que representam os interesses dos Estados Federados como um todo, englobando sim os interesses dos Municípios que pertencentes ao aludido Estado Federado, além é claro da previsão constitucional como tratado anteriormente.

Não somente a Constituição Federal deu ênfase aos Municípios, mas também o Código Civil pátrio, em seu Art. 41¹⁴, III, assim o fez, incluindo o Município entre as pessoas de direito público interno, sendo estas os agrupamentos de pessoas num determinado território dentro de um País, criadas por lei, cada qual com personalidade própria, autonomia e organização, sendo salutar trazer a lume que os distritos são meras divisões administrativas do território do Município, dessa forma não recebendo a qualidade de pessoa jurídica.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações, tendo como seu domicílio civil a sede do Município, ou seja, a cidade. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, uma vez que nem sempre o Município é sede judiciária.

Faz-se necessário que esteja previsto em lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, quais os limites territoriais da Jurisdição. Não raramente vê-se casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada Comarca.

HELLY LOPES MEIRELLES¹⁵, conceituou:

Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura.

Necessário lembrar que com o passar dos tempos ocorreu um fortalecimento da figura do Município que passou a ser cada vez mais responsável pelo crescimento e fortalecimento do País como um todo, vez que são neles que se materializam inúmeras relações jurídicas que são capazes de gerar empregos e divisas que repercutem de um modo geral na economia de toda a Federação.

¹⁴ Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

[...]

III – os Municípios;

Mas, como são criados os Municípios?

Os Municípios para que sejam criados ou sofram qualquer tipo de alteração por meio de fusão, incorporação e desmembramento dependerão sempre de Lei Estadual.

Dessa forma, o Art. 18, § 4º da Constituição Federal, sedimentou:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Tal redação do preceito constitucional acima, foi dada pela Emenda Constitucional nº 15/96 que, nos dizeres de **GABRIEL DEZEN JÚNIOR**:¹⁶

Endureceu sensivelmente o processo de criação de Municípios. Dentre as alterações, o plebiscito foi ampliado, para não ser realizado apenas entre a população “diretamente interessada”, mas toda a população dos “Municípios envolvidos”.

E vai além ao trazer a seqüência processual:

A seqüência de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município é a seguinte: a) realização e divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal; b) convocação de plebiscito entre as populações dos Municípios envolvidos, pela Assembléia Legislativa do Estado; c) realização do plebiscito pela Justiça eleitoral; d) se aprovado o movimento, oferecimento do projeto de lei ordinária estadual de criação, na época permitida por lei complementar federal.

O Município deve visar a redução das desigualdades econômicas e sociais havidas em seu território com ações voltadas para a universalização e melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos; o incentivo ao desenvolvimento econômico, especialmente o que privilegia a geração de trabalho, de emprego e renda; e a promoção da cidadania, podendo ainda agir em conjunto com os demais Municípios vizinhos, criando micro-regiões visando ao desenvolvimento em conjunto para evitar o surgimento de cidades que sirvam como somente dormitórios (estas pobres e subdesenvolvidas) e outras com maiores poderios econômicos e

¹⁵ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1ª ed. Ed., 1957. pág.70.

desenvolvimentos alcançados em detrimento daquelas antes denominadas cidades-dormitórios.

Para que o trabalho desenvolvido nos setores do desenvolvimento econômico e social, seja oportuno e eficaz, sendo uma das tarefas principais da política, visando melhorar as condições de vida das pessoas fazendo com que as políticas públicas sejam instrumentos para realizar a justiça social, faz-se necessária à observação de diversos fatores como indicados adiante.

A delimitação das diferenças existentes entre grupos sociais do Município, pois, será a linha-mestra que adequará e aprimorará as políticas públicas visando trazer a justiça social e o desenvolvimento, sendo o avanço do processo democrático uma condição indispensável para o sucesso de tal delimitação.

A verificação das medidas a serem tomadas na ordem de necessidade e eficiência para o alcance de melhorias a curto, médio e longo prazo, adequando-se às possibilidades financeiras do ente federado.

Uma maior educação cívica e política desde o ensino fundamental, assim, conferindo incentivos para que as atuais e novas gerações tenham mais apego pela chamada “coisa pública”, e dessa forma comece de pronto a questionar e colaborar para a gestão dos Municípios brasileiros.

A efetiva participação das associações representantes de classes existentes no Município (29,XII CF), na elaboração do planejamento municipal para que tragam sua contribuição na delimitação dos problemas existentes e ofertando ainda sugestões de tarefas a serem desenvolvidas visando a efetiva promoção da justiça social.

Para que se tenha efetivamente maior eficiência e meios de participação e possibilidade de implementação de políticas públicas visando garantir o desenvolvimento nos diversos setores da sociedade, criou-se em 10 de setembro de 2001 a Lei nº 10.257 o Estatuto da Cidade que traz normas gerais que visam a garantir um desenvolvimento sustentável a partir dos Municípios e suas sedes, preocupando-se com desenvolvimento dos setores econômicos, sociais sempre de forma a respeitar o meio ambiente.

¹⁶ op.cit.p.169.

Nos próximos capítulos estudar-se-á a referida Lei de maneira a contribuir para o conhecimento desses instrumentos nela contidos e também no planejamento municipal que se mostra como macro-elemento para a busca do desenvolvimento.

Importante ainda salientar que a figura central do Município brasileiro é certamente a sua sede, ou seja, a cidade onde se encontra a Administração municipal atuando de forma a atender aos interesses dos que ali residem e praticam suas atividades econômicas, sociais, educacionais e de lazer, sendo que essa Administração deverá pautar no sentido da busca incansável da função social das cidades e da propriedade urbana, garantindo dessa maneira a proteção das futuras gerações.

Conclui-se que o Município surge como um ente federado dotado de autonomia que deverá agir dentro do interesse local visando diminuir as desigualdades com a prática de políticas públicas voltadas ao atendimento do fim social desejado pelos seus habitantes de modo a viabilizar os institutos traçados no planejamento municipal que será analisado em seguida.

CAPÍTULO II

3. Do Planejamento Municipal:

O planejamento aparece como gênero e traz como espécies ou meios de implementação desse planejamento, planos, diretrizes, metas, que colaborarão para a efetivação de tudo aquilo que foi trazido como elemento integrante desse conjunto de intenções que traduzem a vontade de determinado Município e seus habitantes.

Ao falar-se em planejamento municipal, deve-se lembrar que se trata de um instrumento de implementação de políticas públicas que deve pensar o Município como um todo, ou seja, englobando os setores urbanos e rurais do ente federado.

O planejamento é visto como aspecto macro da organização do Município e por meio de seus instrumentos de implementação que serão analisados mais adiante, baseados no Estatuto da Cidade, buscam atingir o desenvolvimento sustentável do Município.

Vários setores que formam o Município são objeto de estudo para que se tenha um desenvolvimento completo, sempre pautado nos interesses dos munícipes, assim, analisando-se aspectos de ordem econômica, social, envolvendo saúde, educação, lazer, dentre outros pontos de mesma importância.

Para que se tenha um planejamento eficaz e que traduza os anseios da população, se mostra indispensável a participação das associações representativas da sociedade na formação do referido planejamento que será tratado oportunamente.

Cabe ainda ao planejamento prever a melhor forma de escoamento de produção do campo para a cidade e desta para os distritos industriais do próprio Município e de outros, fazendo gerar riqueza e desenvolvimento de modo geral.

O meio ambiente também tem seu lugar dentro do planejamento municipal, vez que com os preceitos norteadores da Constituição federal, bem como com o advento do Estatuto da Cidade, tem-se buscado um desenvolvimento sustentável que nada mais é do que um desenvolvimento sem destruição e sem abusos, garantindo a proteção dos recursos naturais do ente federado e também o futuro das próximas gerações.

O planejamento municipal não é algo estático e pronto, pois, cada Município tem sua peculiaridade e determinados aspectos que são mais ou menos valorizados pelos seus habitantes.

Dessa forma, é que deverá existir a análise de cada ponto tido como importante para que se privilegie, então, aqueles que se colocam como pontos estratégicos e viáveis ao crescimento em todos os setores de determinada sociedade.

Novamente citando **CARNEIRO**¹⁷, tem-se que:

no que diz respeito ao texto da Constituição Federal, e ao manusear o seu corpo, podem ser constatadas as realidades que devem ser adotadas pelos Municípios brasileiros, para que façam parte do interior do já ultracommentado “planejamento municipal”, devendo este, sempre, para que se torne concreto no meio social, contar com a cooperação da sociedade organizada.

E continua,

Com o referido “planejamento municipal” a visão do homem municipalista deve ser muito mais aberta e muito mais cuidadosa com suas realidades próximas. Ele deve detectar de pronto os anseios que busquem a sua felicidade, o seu conforto, a sua melhor qualidade de vida, o seu bem-estar pessoal e coletivo, a fim de que se tenha por atendido o bem-comum.

O Estatuto da Cidade¹⁸, ao tratar dos instrumentos de política urbana em geral, trouxe a figura do planejamento municipal, dando a este papel relevante como anteriormente tratado no Texto Constitucional.

¹⁷ Op.cit. p. 152-159.

¹⁸ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III- planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

TOSHIO MUKAI¹⁹, ao analisar os instrumentos da referida política urbana, asseverou

A Seção I do Capítulo II trata dos instrumentos da política urbana em geral, entre os quais são previstos: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, **planejamento municipal** (são indicados diversos instrumentos gerais para a consecução desse objetivo, dos quais destacamos plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual - mais do que nunca importante, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal; diretrizes orçamentárias e orçamento anual – idem, idem).

Tem –se então o papel principal do planejamento municipal que será o de prever e viabilizar as vontades dos munícipes de modo a dar condições dignas de qualidade de vida àqueles que ali residem e praticam suas atividades, atentando-se aos aspectos urbanos e rurais como um todo, sendo cada qual analisado e desenvolvido de acordo com os instrumentos de efetivação contidos no referido planejamento que foi elaborado com vistas às indicações e participações das associações representativas analisadas a seguir.

¹⁹ O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo:Saraiva, 2001. p.9.

4. Da participação das associações representativas no planejamento municipal:

Todo tipo de lei que se pretenda elaborar deve estar de acordo com os preceitos constitucionais para que tenha validade. Tal colocação vale também para o planejamento municipal.

Ao elaborar-se o planejamento municipal, deve-se começar a analisar seus aspectos constitucionais para então, dar-se início ao processo de elaboração.

Dessa forma, a Constituição Federal por conta do Art. 29, XII trouxe que na elaboração do planejamento municipal deve estar presente a cooperação das associações representativas dos diversos setores da sociedade local.

Vale lembrar que não basta somente a participação no sentido de comunicar, ou seja, dar notícias às associações representativas do processo de elaboração do referido planejamento, mas sim a efetiva cooperação no sentido de que tais associações tragam subsídios para a elaboração.

Deve-se efetivamente cooperar na elaboração, pois, a Constituição assim o diz.

Daí, pergunta-se:

Como efetivamente deve ocorrer a cooperação dessas associações representativas; quais são elas?

Antes é importante relembrar o significado do termo **associações**, vejamos:

O Direito Civil cuidou do tema e trouxe que por associações deve-se entender um agrupamento de pessoas que perseguem um mesmo fim, onde nesse ente não se tenha objetivo de lucros, nem tampouco havendo deveres e direitos recíprocos entre os associados.

Art. 53: Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Importante salientar que a colocação das associações no Código Civil se deu com a elaboração do Código de 2002, sendo desta forma previsão recente no ordenamento civil, não tendo artigos correspondentes no Código de 1916.

O objetivo primordial dessa instituição é de defender os interesses de determinada categoria ou grupo de pessoas e assim, representá-los perante a sociedade, notadamente perante a Administração Pública.

São consideradas como associações representativas todas aquelas existentes e atuantes em determinado Município e que estejam registradas no órgão competente, o que lhes dá titularidade para a referida representação dos seus associados.

Inúmeros exemplos podem ser trazidos ao presente estudo, como no caso das associações de bairros, associações de determinadas categorias profissionais dentre outras.

No passado **HELITA BARREIRA CUSTÓDIO**²⁰, asseverava que:

Hodiernamente, o problema das associações vem apresentando traços característicos, dado o aparecimento de grande número de entidades em todos os setores da vida: social, sindical, econômico, científico, artístico, literário, esportivo, religioso, beneficente, educacional etc., o que vem ocasionando conseqüências práticas no Direito Civil de acentuada repercussão no Direito Público, quer Tributário, quer Administrativo

CÉSAR FIUZA²¹, ao tratar das associações, afirmou que:

Já as associações têm o mesmo conceito de sociedade, possuindo, entretanto, diferenças específicas em sua definição, ou seja, não visam a lucro.

Em outras palavras, as associações são sociedades que não têm interesse de lucro, embora nada as impeça de ter lucro. São exemplos de associações os clubes recreativos, os sindicatos, os partidos políticos, as entidades religiosas, caritativas etc.

Evidente fica o cunho estritamente social das associações e em assim sendo, relevante a participação na elaboração do planejamento municipal, além de ser um imperativo da Constituição que gera a invalidade caso não observado.

²⁰ Associações e Fundações de Utilidade Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p.52

²¹ DIREITO CIVIL – Curso Completo. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, 8ª ed., p.141.

Quando da iniciação do processo de elaboração do planejamento, deve-se dar publicidade sobre o intuito de criação do planejamento e convidar tais associações para que tragam os anseios de seus representados para que se elabore um planejamento municipal de acordo com a realidade e intenção daqueles que residem em determinada localidade.

Deve-se noticiar por meio da imprensa em suas diversas espécies as datas e locais de reuniões denominadas audiências públicas referente à discussão dos temas que farão parte do planejamento.

Para um melhor aproveitamento de idéias salutar é a realização de diversas reuniões em bairros, instituições, criando-se pequenos grupos de discussões para que depois sim se façam reuniões maiores, com mais estrutura onde serão, então, debatidos os pontos trazidos nas reuniões anteriores.

Esse é o sentido de cooperação, ou seja, trabalho em conjunto, união de material humano, idéias, raciocínios técnicos e também os do povo, buscando traduzir a real necessidade de uma determinada sociedade.

Voltando ao nascedouro da idéia de cooperação das associações representativas no planejamento municipal na Constituição pátria, o Art. 29, inciso XII, consagrou:

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:

(...)

XII. cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Ao estar presente tal colocação no corpo da Constituição federal, torna-se obrigatória a cooperação das associações representativas no planejamento, vinculando a Administração ao chamamento das referidas associações para que efetivamente colaborem no processo de elaboração do planejamento municipal, sob pena de que este seja considerado inconstitucional.

Novamente socorrendo-se de **CARNEIRO**²², tem-se:

O inciso XII do Art.29 da Constituição Federal determina que nas leis orgânicas municipais seja prescrito, dentre outros, o preceito que vise à “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Como se observa, trata-se de disposição constitucional que vinculou o “legislador constituinte” municipal, ou legislador orgânico, obrigado, por via de consequência, também e definitivamente, o legislador ordinário. Ao primeiro, afirma-se a sua total vinculação em que deva fazer inserir no corpo da Lei Orgânica municipal a citada ordem, que deflui do já citado dispositivo constitucional; ao segundo, prescrita tal determinação na carta política do Município, não pode fugir do processo integrativo desta mesma determinação no sentido de que este ente federativo esteja habilitado a buscar a referida “cooperação das associações representativas” no “planejamento municipal”, através de autorização legislativa própria, devendo esta ser juridicamente viabilizada sempre com a participação das citadas “associações representativas”, sob pena de inconstitucionalidade se assim não ocorrer.

Não só a Constituição preconizou tal preceito que obriga a participação da sociedade na elaboração do planejamento, mas também o Estatuto da Cidade, assim o fez.

²² op. cit., p.137.

Nota-se a preocupação da observação do preceito constitucional, pois, como já dito é vinculativo ao legislador municipal.

Dessa forma, ao tratar em seu bojo do planejamento municipal como um dos meios de instrumentalização de políticas urbanas, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2.001, reafirma a necessidade de participação da comunidade na elaboração do planejamento, vejamos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, **garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.**

É nítida a garantia de participação da sociedade e colaboração no planejamento como um todo, para assegurar a transparência daquilo que é incorporado às diretrizes nele traçadas e também com relação aos recursos públicos investidos no desenvolvimento do planejamento municipal.

Dessa forma, a participação efetiva das associações representativas no planejamento municipal, levará à construção de um planejamento que traduza realmente os anseios da população e quais as preocupações maiores dentro do cenário municipal para que se tenha uma administração condizente com a vontade popular, vez que tudo aquilo que foi idealizado pela participação das associações representativas de determinado Município deverá fazer parte do planejamento municipal a ser votado pela Câmara Municipal, desde que não seja inviável tecnicamente e economicamente.

5. Dos instrumentos de implementação do planejamento municipal:

Após a análise do aspecto macro da organização do Município denominado planejamento municipal, passar-se-á doravante a elencar os instrumentos pelos quais tudo aquilo que foi realmente planejado pela Administração Pública e a sociedade será colocado em prática, buscando de forma eficaz atingir os anseios dos munícipes.

Agora, serão trazidos os vários aspectos mais específicos, corporificados por instrumentos que são tidos como elementos componentes da organização do Município traduzidos no planejamento.

Dentro desse contexto, tem-se um conjunto de instrumentos que estão intimamente ligados e dependentes para que se tenha a formação de um sistema de administração completo e eficaz.

Então, como os principais instrumentos que formam o planejamento municipal e dão a este planejamento efetividade, tem-se o plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias; lei orçamentária e o plano diretor das cidades.

Cada elemento acima colocado tem sua razão de existir e como não poderia deixar de ser tem sua característica e elementos próprios, além é claro de prazos de validade e áreas de atuação.

A partir do próximo capítulo, serão trazidos os principais aspectos de cada um desses instrumentos de implementação do planejamento municipal, que contribuem para o alcance das metas traçadas e os fins sociais da Administração Pública para o bem-estar de todos, dentro do contexto pretendido, aliando-se o planejamento e seus instrumentos no tocante à ordem econômica e social do Município.

6. Do Plano Plurianual:

O plano plurianual surge para o Município como um instrumento de maior abrangência, vez que buscará determinar e prever quais são as metas e quais tipos de programas farão parte da Administração Pública por um espaço de tempo mais dilatado.

Faz parte de um todo que é subdividido em demais setores, mas o plano plurianual deve prever todos esses demais elementos que contribuirão para o sucesso no alcance das metas nele traçadas.

É dessa forma um planejamento dotado de múltiplos fatores e elementos formadores, contendo neste instrumento, aspectos sociais, econômicos, ambientais, educacionais, de saúde dentre outros de mesma importância.

Continuando-se nesse raciocínio, deve-se ver o Plano Plurianual como um norte a ser seguido no tocante às despesas de cunho econômico e demais que venham dela decorrer, serve assim, como um eixo onde os demais instrumentos estarão ligados e dependentes para o desempenho da função de cada um deles.

JOSÉ AFONSO DA SILVA²³ conceituou plano plurianual como sendo

O instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para que as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ele executadas anualmente.

E continuando, asseverou

²³ Op. cit., p. 670

Trata-se de planejamento estrutural, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art.165, §4º). (...) Cumpre, contudo, observar que a integração, referida acima, tem caráter dinâmico, como é próprio das estruturas. Não se trata, por isso, de simples justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção, de sorte que os planos mais gerais ou globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles.

A Constituição federal tratou do plano plurianual em seu Art. 165, I, trazendo

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I. O plano Plurianual

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No “caput” do artigo acima citado, encontra -se o princípio da legalidade orçamentária, já no parágrafo primeiro, tem-se o alcance desse princípio, mas aqui deve-se entender que essas metas e objetivos não dizem respeito só à administração pública federal como narrado, mas sim à todas as esferas de Administração Pública prevista na Federação, ou seja, englobando além da União, a administração do Estado, Distrito Federal e também do Município.

GABRIEL DEZEN JÚNIOR²⁴, citando Ricardo Lobo Torres, trouxe que o Plano Plurianual é

Lei formal, dependendo do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas, constituindo-se em mera programação ou orientação que deve ser respeitada pelo Poder Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas que não vincula o Poder Legislativo na feitura de leis orçamentárias.

Quanto ao prazo de duração, deve-se observar o disposto no §9º, I²⁵ do Art. 165 da Constituição federal que remete à competência de Lei Complementar para disciplinar o assunto.

²⁴ op. cit., p.582.

Como a referida Lei Complementar não foi ainda elaborada no ordenamento pátrio, deve-se então, regradar o prazo de duração do plano plurianual com vistas ao disposto no Art. 35²⁶, §2º, I do Ato das Disposições Transitórias.

Assim, nota-se que terá o plano plurianual validade por quatro anos, invadindo dessa forma o primeiro ano de governo do chefe do Poder executivo subsequente.

Não só a Constituição Federal deu atenção ao plano plurianual, mas a legislação infraconstitucional, também o fez.

A Lei 10.257²⁷ de 2001 trouxe também o plano plurianual como um dos instrumentos de implementação de políticas urbanas, colocando-o como elemento formador do planejamento municipal já tratado em capítulo anterior.

Tem-se que o plano plurianual por prever as metas a serem atingidas dentro de um lapso temporal de quatro anos acaba por vincular os demais instrumentos previstos no planejamento municipal servindo como base a ser seguida no tocante as despesas e demais fatores inclusive com ingerência no governo subsequente, vez que acaba por invadir o primeiro ano de mandato do governo posterior.

²⁵ §9º cabe à lei complementar:

I. dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

²⁶ §2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I. o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

²⁷ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

d) plano plurianual.

7. Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Continuando com o estudo dos elementos formadores do planejamento municipal, inicia-se doravante, a análise da lei de diretrizes orçamentárias, com suas características e objetivos.

Também é de incumbência do Poder Executivo e dessa forma, encontra-se prevista no inciso II do Art. 165²⁸ da Constituição Federal, sendo conceituada no §2º do citado artigo.

Tem natureza definidora de quais são as metas, objetivos e prioridades da Administração Pública, visando “dar cores” à elaboração da Lei Orçamentária que será analisada no momento oportuno.

Tem condão de dar transparência ao processo orçamentário, dessa forma colaborando para a condução eficaz e planejada das finanças do ente federado, vez que em tratando das metas e prioridades da Administração, fará com que se tenha a elaboração precisa do orçamento e possa dessa forma dar maior efetividade àquilo que foi traçado no planejamento municipal com relação a cada ano de exercício.

²⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II – as diretrizes orçamentárias;

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Seu principal papel é de complementar o plano plurianual no tocante a previsão de disponibilidades financeiras para o exercício financeiro subsequente, assim, extrai-se que sua validade é de apenas um ano.

MÁRCIA POMPERMAYER²⁹, afirmou de forma clara que

Se em alguns casos práticos a Lei de Diretrizes Orçamentárias teve furtado seu sentido ideal, não se pode perder de vista que ela tem papel certo e relevantíssimo na definição do plano orçamentário público e que não pode cair em desuso. Já se disse, e reforça-se, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prever os aspectos físicos, ano a ano, das metas traçadas no Plano Plurianual, enquanto a lei orçamentária anual prescreverá acerca dos recursos financeiros que farão frente aos dispêndios decorrentes da realização das ações planejadas.

Tem natureza transitória a lei de diretrizes orçamentárias como já analisado pelo Supremo Tribunal Federal, que firmou entendimento de que sua característica de vinculação a determinado exercício financeiro faz com que tenha então, eficácia temporal limitada.

O seu regramento no tocante à elaboração está previsto no Art. 35, §2º, II dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim determinou:

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Aqui se deve ter especial atenção, no que diz respeito ao encerramento da sessão legislativa, pois, o §2º³⁰ do Art. 57 da Constituição Federal, proíbe o encerramento da sessão sem que tenha sido votada a lei de diretrizes orçamentárias.

²⁹ Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do texto Constitucional de 1.988; Dissertação entregue à Instituição Toledo de Ensino de Bauru para a obtenção de Título de Mestre em Direito, 2002. p. 181.

³⁰ Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A razão pela impossibilidade de interrupção da sessão legislativa sem a sua aprovação reside no fato de que a lei de diretrizes orçamentárias é o “pano de fundo” da elaboração da lei orçamentária anual, pois, sabe-se que orçamento anual é votado durante o segundo período legislativo do ano.

Como não poderia ser diferente, o Estatuto da Cidade também reservou espaço em seu bojo para elencar como instrumento de implementação de políticas urbanas a lei de diretrizes orçamentárias e o fez em seu Art. 4^o³¹, III, alínea “e”.

Estes são as principais características do referido instrumento que colaborará na elaboração do orçamento anual visando a efetivação daquilo que foi planejado e passará a ser efetivado no exercício competente.

8. Da lei orçamentária

A lei orçamentária ou orçamento é o mecanismo de compatibilização entre o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, vez que vai estipular a receita e delimitar a despesa para o exercício anual financeiro.

Assim, se pode dizer que a lei orçamentária é responsável pela saúde financeira do Município, vez que equilibra as receitas e despesas da Administração Pública.

O Art. 165 da Constituição³² traz que a lei orçamentária deve englobar três aspectos distintos, sendo eles o orçamento fiscal, o voltado à previsão de investimentos de empresas estatais e por fim o da seguridade social.

³¹ Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

³² Art. 165: (...)

(...)

§5º a lei orçamentária anual compreenderá:

- I- o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

Mesmo havendo a possibilidade de que se tenham tais previsões em três documentos diferentes, deve-se entender que a lei orçamentária é una, vez que os aspectos abrangidos na referida lei se complementam e harmonizam dada a existência de um mesmo fim pretendido.

BALEIRO³³ conceituou o orçamento como sendo:

Ato pelo qual, periodicamente, o Poder legislativo concede ao Poder Executivo a autorização para arrecadar receitas e efetuar despesas segundo um plano conjunto.

Aqui se fazem presentes os princípios orçamentários chamados de princípio da universalidade, vez que todas as despesas e receitas são trazidas de modo geral e ainda o princípio da unidade, vez que o orçamento será um só prevendo todos os setores que dele dependem.

JOSÉ AFONSO DA SILVA³⁴, ao definir lei orçamentária anual afirmou que:

A lei orçamentária anual englobará três orçamentos: (1) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (2) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (3) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Dessa forma se tem na lei orçamentária anual um norte a ser seguido no tocante ao equilíbrio das finanças do Município dentro do

-
- II- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 - III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

³³ BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. São Paulo: Revista Forense, 2.ed. ver. E aum., 1958, vol.II. p.680.

³⁴ op. cit. P. 669.

contexto do planejamento municipal, buscando dessa forma garantir que se tenha a aplicação dos recursos necessários de forma eficaz com relação ao alcance de previsão das receitas e despesas dentro do exercício financeiro.

Vale ainda lembrar que não somente na Constituição, mas também no Estatuto da Cidade, a lei orçamentária está prevista como meio de implementação de políticas urbanas, onde também se garantiu a participação da sociedade como antes trazido.

Notadamente no Art. 4º do referido Estatuto, foi fixado que:

Art. 4º para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Compatibilizando-se o planejado no plano plurianual com as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento ao indicar as receitas e delimitar as despesas do exercício financeiro, se tornam efetivos os resultados esperados tanto pela administração como pelos administrados.

9. Do plano diretor: sua exigência constitucional, as funções sociais da cidade conforme a Lei 10.257/01, (propriedade urbana e propriedade rural):

Como anteriormente tratado no presente estudo, sabe-se que a cidade é a sede do Município e nela são desenvolvidas as atividades dos particulares, bem como as atividades da Administração Pública.

Entretanto, para que se tenha em cada Município um desenvolvimento ordenado e o aproveitamento de todos os potenciais neles existentes, bem como sua sede, ou seja, a cidade se desenvolva de maneira a fazer valer os preceitos encartados na Constituição, fazia-se necessário que fosse implementada uma política de desenvolvimento urbano que tivesse por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme encartado no Art. 182 da Constituição Federal³⁵ que dependia de regulamentação.

Assim, visando estabelecer diretrizes gerais de política urbana, publicou-se em 10 de julho de 2001, uma Lei que recebeu o nº 10.257, comumente conhecida como Estatuto da Cidade que regulamentou o Art. 182 e 183 da Constituição Federal.

O objetivo primordial da referida lei foi de trazer ao ordenamento, normas de cunho social e de ordem pública, regulando, dessa forma, o uso adequado da propriedade urbana com vistas ao interesse da coletividade, a segurança e bem-estar dos habitantes do Município, visando ainda garantir um meio ambiente equilibrado.

Para que a política urbana pudesse atingir seu objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traçaram-se várias diretrizes e foram criados vários instrumentos para a sua execução.

O plano diretor surgiu como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como tratado no § 1º do mesmo Art. 182 da Constituição de 1988, posteriormente regulamentado pela Lei 10.257 de 2001, a partir do Capítulo III, iniciando-se no Art. 39, devendo ser aprovado por lei municipal³⁶, deverá englobar o território do município como um todo³⁷, devendo ser garantida pelo Poder Legislativo e Executivo municipais a promoção de audiências públicas e debates com a participação população e associações representativas de vários segmentos da comunidade, garantindo-se ainda a publicidade quanto aos documentos e

³⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

³⁶ §1º do Art. 40 da Lei 10.257/01.

³⁷ §2º do Art. 40 da Lei 10.257/01.

informações produzidos, bem como o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos³⁸.

Geralmente ocorre uma interpretação equivocada do plano diretor, sendo por vezes indicada a sua obrigatoriedade para Municípios com mais de vinte mil habitantes, o que não condiz com a própria lei que criou o instituto.

Na verdade, a obrigatoriedade é para Municípios que tenham cidades com mais de vinte mil habitantes e não a população total do Município sendo maior que vinte e um mil habitantes.

Com a regulamentação do instituto do plano diretor pelo Estatuto da Cidade, ampliou-se o rol de critérios que determinavam sua obrigatoriedade, vez que inicialmente na Constituição Federal, como citado no parágrafo acima, a obrigatoriedade se dava em virtude da cidade ter ou não mais de vinte mil habitantes, que no entender de alguns estudiosos do Direito, tal previsão fere o princípio da igualdade também tratado na Constituição pátria, entretanto, tratar-se-á desse assunto mais adiante.

Da vigência do Estatuto da Cidade adiante, tem-se que o plano diretor é obrigatório nos casos previstos no Art. 41 da Lei 10.257/01 que em seus incisos I a V, definiu que a obrigatoriedade advém da existência de mais de vinte mil habitantes na cidade, ou que a cidade seja integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou cidade onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, ou que seja a cidade integrante de áreas de especial interesse turístico ou ainda esteja inserida na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Conforme salientou **MÁRCIA POMPERMAYER**³⁹

O plano diretor é o aspecto material, a existência corpórea do planejamento urbanístico, a exemplo do que acontece com o orçamento e o planejamento orçamentário. É

³⁸ §4º, incisos I a III do Art.40 da Lei 10.257 de 2001.

³⁹ Op. cit. P. 164.

o aspecto básico, o principal instrumento de implementação da política do desenvolvimento e expansão urbana, fixando as linhas gerais das ações urbanísticas.

Seguramente, serve também o plano diretor para que haja uma prevenção de eventuais desmandos dos administradores municipais que possam acarretar prejuízo ao Município.

Sobre o assunto, salientou **CELSO RIBEIRO BASTOS**⁴⁰

O Plano Diretor é uma manifestação no campo específico do urbanismo, cuja idéia de planejamento conquistou as boas graças na política de diversos países. É uma reação contra a espontaneidade do processo desenvolvimentalista. Acaba por ser, se levado a exageros, negador de uma parcela importante da própria liberdade individual. Não há dúvida de que as cidades, deixadas a si mesmas, podem criar graves problemas, cuja reparação demandará incalculáveis somas monetárias.

Pode-se dizer que o plano diretor vincula os demais instrumentos do planejamento municipal, ou seja, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento devem incorporar as diretrizes e prioridades nele traçadas⁴¹.

Importante ainda trazer a lume que a Lei que instituir o plano diretor deverá ser revista a cada dez anos, conforme o § 3º do Art. 40 do Estatuto da Cidade. O prazo fixado na lei é o tempo máximo para a revisão, podendo em qualquer espaço de tempo ser revisto, caso surjam novas tendências ou necessidades dos habitantes ou ainda algum outro fator que torne necessária a revisão que deverá seguir o mesmo procedimento de elaboração, inclusive com nova participação das associações representativas do Município.

HELLY LOPES MEIRELLES⁴², ao analisar sobre a dinamicidade do Plano Diretor afirmou

⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil* São Paulo: Saraiva, 1990. p.212.

⁴¹ §1º do Art. 40 da Lei 10.257/01.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p.445.

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. O Plano Diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedindo apenas indicações precisas do que a administração municipal pretende realizar com a locação aproximada e as características estruturais ou operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos projetos executivos com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto, ou qualquer outro equipamento público ou de interesse social.

Conforme a previsão do § 2º do Art. 182 da Constituição Federal, a função social da propriedade urbana só será atingida quando esta atender ao disposto no plano diretor no tocante às exigências fundamentais de ordenação das cidades.

Com o advento do Estatuto da Cidade, houve uma ampliação naquilo que previa a Constituição pátria no tocante à função social da propriedade urbana, pois, ao regulamentar a previsão do § 2º do Art. 182, no Art. 39⁴³ do referido Estatuto, inovou ao assegurar o atendimento das necessidades dos munícipes quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Fundando-se a função social da propriedade na intervenção do Estado na Economia, de modo a garantir sua utilização desta propriedade individual guiada pelo interesse geral, a noção de propriedade perdeu seu caráter absoluto, ou seja, aquele em que o proprietário pode agir como desejar dentro dos limites da propriedade, passando então, a ter-se uma nova visão que se preocupa também com a sociedade de modo geral, ou seja, a propriedade deve gerar frutos tanto ao seu proprietário quanto à coletividade.

⁴³ A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta Lei.

Em se falando de função social da propriedade, notadamente a propriedade urbana, imperiosa é a análise da previsão constitucional de obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e o alcance das funções sociais da cidade relacionando com o princípio da isonomia que também vem inserido na Constituição de 1988.

Antes de adentrar-se ao tema acima proposto, passa-se a expor sobre o princípio da igualdade, previsto no Art. 5º, XXIII da Constituição Federal que não estabelece qualquer forma de distinção.

Conforme o Art. 5º, XXIII:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Assim, fica vedada a possibilidade de tratamento desigual, não sendo possível que uns tenham vantagens ou desvantagens em virtude de certos elementos que venham a ter em relação aos demais.

Voltando ao tema proposto, numa interpretação mais social e mais próxima da realidade, deve-se fazer a análise do enunciado constitucional que obriga o plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, subordinando o alcance das funções sociais da propriedade urbana às diretrizes traçadas no plano diretor e a existência de Municípios cujas cidades não tenham vinte mil habitantes.

Sabe-se que aos Municípios cujas cidades não tenham mais de vinte mil habitantes, não se obriga a existência do plano diretor, mas também se sabe que para que a propriedade urbana atinja a sua função social, deverá atender o disposto no plano diretor no tocante às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Então, surge o problema: não estaria sendo ferido o princípio da igualdade em sendo exigido para uns o cumprimento do previsto no plano diretor para o alcance da função social

da propriedade urbana e para outros nem sendo obrigatória a existência do Instituto que leva ao alcance da função social da propriedade urbana?

A obrigatoriedade do cumprimento do previsto no plano diretor no tocante a ordenação da cidade para que se atinja a função social da propriedade urbana é um enunciado que traz maior segurança e bem-estar aos habitantes, pois, em não sendo cumpridas as metas de ordenação pela propriedade, esta sofrerá intervenções, como as previstas no § 4º e incisos do Art. 182 da Constituição, ou seja, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e ainda 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 de indenização e juros legais.

Agora, supondo-se que numa cidade com menos de vinte mil habitantes existam problemas com propriedades urbanas que estejam abandonadas, sem aproveitamento do solo e não exista o plano diretor, pois, não é obrigatório, não estaria o proprietário em situação mais vantajosa?

Ora, se somente poderão ser tomadas as medidas previstas no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal caso não sejam cumpridas as metas de ordenação previstas no plano diretor das cidades, pergunta-se: não existe função social da propriedade urbana para cidades com menos de vinte mil habitantes?

Ou seja, em não sendo obrigatória a existência do plano diretor para as cidades com menos de vinte mil habitantes e estando subordinado o alcance das funções sociais da propriedade urbana ao plano diretor, tem-se, então, um benefício ao proprietário que não aproveita adequadamente sua propriedade e conseqüentemente um prejuízo aos demais habitantes da cidade, pois, os últimos não terão direito ao bem-estar determinado pela Constituição e o primeiro não terá nenhuma conseqüência ou punição mais efetiva por não aproveitar adequadamente a propriedade.

Essa é a análise somente com relação ao princípio da igualdade voltada aos proprietários e habitantes de cidades com mais e com menos de vinte mil habitantes, mas pode-se ir além.

É claro que se pode falar também no princípio da igualdade com relação às cidades, sem levar em conta somente os habitantes. Assim, a exigência de plano diretor para cidades que tenham mais de vinte mil habitantes também fere o princípio da igualdade vez que da maneira como colocado na Constituição Federal, essas terão maiores vantagens e maior credibilidade no tocante a novos investimentos da iniciativa privada, pois, para uma empresa é muito mais seguro e vantajoso investir numa cidade onde tenha um plano de desenvolvimento que servirá como um dos meios para que o particular se certifique das possibilidades de lucro e crescimento, inclusive da localização onde será sediada sua empresa.

Para que os habitantes tenham o tão almejado bem-estar a cidade deve lhes proporcionar moradia digna, educação, saúde e ainda emprego. Nessa vereda, obrigando-se a todos Municípios a terem o plano diretor da cidade, ocorrerá certamente uma melhor distribuição de possibilidades de uma vida melhor a todos, evitando-se que certas cidades sirvam somente de “dormitórios”, bem como impedindo que famílias se desloquem para outros centros mais promissores, fazendo que com o desemprego aumente e surjam invasões e favelas nas periferias de grandes cidades, além dos demais problemas sócio-econômicos que podem surgir em virtude das desigualdades apontadas.

Analisando sobre o tema, **RUY DE JESUS MARÇAL CARNEIRO**⁴⁴ afirmou

[...] fácil é compreender, pela só leitura do preceptivo, que existem no Brasil cidades em que a propriedade urbana cumpre sua função social, só porque têm ‘mais de vinte mil habitantes’ e pela obrigatoriedade de possuírem um Plano Diretor. Enquanto noutras a propriedade não precisa cumprir sua função social, só porque não têm ‘mais de vinte mil habitantes’ e porque, também, não são obrigadas a possuir um Plano Diretor. O que se nota, portanto, é que tal dicotomia cria no país dois tipos de propriedade: uma que deve cumprir sua ‘função social’, outra não.

Patente a impropriedade da previsão constitucional, bem como a determinação do Estatuto da Cidade ao tratar do mesmo tema, pois, ao se exigir somente das cidades com mais de vinte mil habitantes a existência do plano diretor, deixa-se às cidades menores a não-

garantia de que os habitantes possam gozar de bem-estar e ainda que tenham um instrumento que impeça abusos por parte de administradores que atuem de modo a favorecer certos interesses que não sejam aqueles mesmos da coletividade.

Faz-se necessário que ocorra uma releitura do Capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana, bem como das previsões sobre o mesmo tema, trazidas no Estatuto da Cidade, adequando-se a realidade dos Municípios e que mais adiante seja obrigatório que todos os Municípios tenham o plano diretor das suas cidades, para que dessa forma se tenha efetivamente um desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e seja realmente possível falar-se em bem-estar dos habitantes, mostrando-se necessária uma atuação em conjunto de todas as cidades brasileiras independente do número de habitantes, dessa forma contribuindo todos para a diminuição das desigualdades e o crescimento ordenado e justo da totalidade dos Municípios.

Com relação à propriedade rural, deve-se ter em mente que não faz parte das previsões do plano diretor, pois, como já tratado, o plano diretor somente traz metas e implicações quanto à cidade.

A propriedade rural também tem necessidade de desempenhar função social, entretanto, não será verificada com o plano diretor, mas sim, analisada e prevista dentro do planejamento municipal quando de sua elaboração e ainda com observância das demais previsões legais como o Estatuto da Terra, leis ambientais e sobretudo a Constituição Federal que em seu Art. 186⁴⁵ tratou da propriedade rural e sua função social.

A função social da propriedade rural está então vinculada ao aproveitamento racional do solo, a possibilidade de gerar riquezas e justiça social, não sendo possível a aceitação de

⁴⁴ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.117.

⁴⁵ Art. 186: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, 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.

atitudes que não observem o texto constitucional, sob pena de desapropriação para reforma agrária dentre outros fatores.

Nota-se que o plano diretor aparece como instrumento essencialmente voltado à figura da sede do Município e dessa forma traz em seu bojo implicações exclusivas sobre a cidade, sua estruturação, o meio ambiente da cidade e seu patrimônio cultural, ainda afirmando a necessidade de alcance das funções sociais da cidade com relação à dignidade da vida de todos que ali residem e praticam suas atividades, quer sejam elas laborais, culturais, educacionais dentre outras, propiciando o bem-estar aos munícipes, sendo que as implicações sobre a propriedade rural não são plausíveis em sede de plano diretor, ficando ao cargo do planejamento municipal e demais textos legais.

Finalmente tem-se que o plano diretor é o instrumento adequado para a implementação de políticas urbanas visando o crescimento ordenado da cidade e o aproveitamento adequado da propriedade urbana de modo a proporcionar o bem-estar dos habitantes, sendo importante para o desenvolvimento geral do Município.

CAPÍTULO III

10. Do estudo da empresa e sua função social no âmbito do Município:

Com princípios da Ordem Econômica, surgem as figuras da propriedade privada e sua função social.

Nota-se que em estando figurando no capítulo da Ordem Econômica tais princípios, tem –se a relativização do conceito de propriedade privada.

O que antes era conceituado como um direito absoluto e oponível a todos, atualmente se mostra como sendo um conceito mais flexível, vez que a propriedade deve atingir a denominada função social.

Essa flexibilização leva a crer que a propriedade em seus diversos aspectos (urbana, rural, meios de produção) deve ter o seu uso voltado a gerar o bem-estar tanto do proprietário quanto da sociedade de modo geral.

A Constituição tratou como já falado da propriedade urbana em seus artigos 182 e 183, além do Estatuto da cidade; a propriedade rural no artigo 186 e demais legislações infraconstitucionais, de igual sorte, sendo a propriedade dos meios de produção que no Brasil são organizados na figura de empresas tratadas na Constituição e pelo Código Civil, como tratado no item anterior.

Com o advento do Código Civil de 2002, se deu maior ênfase ao princípio da socialidade, trazendo novos conceitos e sendo reforçados por princípios que acabaram por interferir na empresa em conjunto com novos institutos que também foram adicionados ao atualmente denominado Direito Empresarial.

Dessa forma, surgiu, então, o instituto da função social da empresa, ao qual passar-se-á analisar.

A função social da empresa deve estar presente na atividade empresarial não como algo que sirva de limitação ao exercício da atividade, mas sim como algo que venha a ser feito de maneira a contribuir para esse exercício de forma a não causar prejuízos à empresa e também ao meio social onde é desenvolvida a atividade.

COMPARATO⁴⁶, ao tratar desse poder-dever de atuação da empresa, trouxe que tal poder-dever não deve ser entendido “no sentido negativo, de respeito a certos limites estabelecidos em lei para o exercício da atividade, mas na acepção positiva, de algo que deve ser feito”.

Nesse contexto, pode-se dizer que a função social da empresa deve ser dividida em dois aspectos: intrínseco e extrínseco:

Por intrínseco, deve-se ter o sentido de atuação de forma eficaz, correta, justa, ou seja, de acordo com os objetivos traçados quando da formação da empresa, buscando atingir a finalidade de seu contrato social e também atender aos anseios de seus sócios.

Já em se falando do sentido extrínseco, se deve entender como os reflexos que a atividade empresarial traz no meio social onde a atividade é desenvolvida, no sentido de que ao mesmo tempo se atinja o lucro desejado pela empresa, viabilize à sociedade um desenvolvimento digno, respeitando sempre os demais elementos que devem ser também protegidos, como o meio ambiente, a população dentre outros fatores.

Importante ressaltar que a função social da propriedade já encartada na Constituição Federal é um princípio que faz parte da Ordem Econômica, tratada em seu artigo 170, III e por sua vez, deve vincular a empresa à sua observância.

⁴⁶ COMPARATO, F. K. Estado, empresa e função social. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 85, n. 732, out. 1996. p. 41

O sentido empregado tanto na Constituição como no Código Civil não guarda só relação com a propriedade no sentido de imóvel ou móvel, mas também com os meios de produção onde surge a figura da empresa.

HIYOSHI HARADA⁴⁷, ao analisar a propriedade e a ordem econômica, asseverou que:

[...] se a propriedade privada e sua função social passaram a integrar o elenco dos princípios de ordem econômica (art. 170, II e III, da CF), não se pode deixar de vincular essa propriedade à finalidade perseguida por aqueles princípios, isto é, "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social".

Ainda sobre a função social da empresa, importante lembrar que a tal princípio atua como meio de garantir um desenvolvimento justo da empresa, aliado aos seus bens de produção, material humano, capital e outros, não deixando de lado o lucro como já trazido.

FELIPE ALBERTO VERZA FERREIRA⁴⁸, tratou sobre a função social da empresa, narrando:

A função social da empresa reside não em ações humanitárias efetuadas pela empresa, mas sim no pleno exercício da atividade empresarial, ou seja, na organização dos fatores de produção (natureza, capital e trabalho) para criação ou circulação de bens e serviços.

E continua:

A função social da empresa encontra-se na geração de riquezas, manutenção de empregos, pagamento de impostos, desenvolvimentos tecnológicos, movimentação do mercado econômico, entre outros fatores, sem esquecer do papel importante do lucro, que deve ser o responsável pela geração de reinvestimentos que impulsionam a complementação do ciclo econômico realimentando o processo de novos empregos, novos investimentos, sucessivamente.

⁴⁷ HARADA, Kiyoshi. *Dicionário de direito público*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 110.

⁴⁸ FERREIRA, Felipe Alberto Verza. Função social da empresa. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 731, 6 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6967>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

Cabe ainda ressaltar que a função social da empresa serve de freios para que a atividade não se desenvolva de maneira a causar danos à coletividade e à econômica do país.

No dia-a-dia das diversas relações jurídicas havidas entre empresas e destas com os consumidores, faz-se necessário que os princípios constitucionais relevantes e fundamentais à ordem econômica sejam observados, assim, a exigência de que as empresas atuem de forma a desempenhar suas atividades dentro de uma função social é a garantia de que a ordem econômica e todos os seus fundamentos serão respeitados dentro de um cenário globalizado que sofre ingerências de toda sorte, evitando-se dessa maneira o abuso da atividade empresarial.

JUSSARA SUZI ASSIS BORGES NASSER FERREIRA⁴⁹, ao tratar do tema, trouxe com maestria os princípios que devem reger a função social da empresa, indicando-os como sendo os princípios da dignidade empresarial, da moralidade empresarial e da boa-fé empresarial, e assim, os definiu:

A dignidade empresarial se expressa através do exercício da atividade econômica de forma equilibrada, sem abusos, cumprindo com as funções econômica e social, de forma adequada aos preceitos constitucionais, delimitados pelo abuso do poder econômico, a concorrência e a proteção ao direito do consumidor.

Com relação ao princípio da moralidade da empresa asseverou:

Por este princípio, são indicadas como funções sociais e também éticas da empresa zelar pelo nome da empresa, zelar pela qualidade de seus produtos, serviços e atendimentos, exercer suas atividades formalmente, evitando a informalidade, que é sonegadora, atender as necessidades do consumidor de forma adequada, prestando todas as informações devidas.

E para dizer da boa-fé empresarial citou **CLÁUDIA LIMA MARQUES** que afirmou:

[...] uma atuação “refletida”, uma atuação refletindo, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando-o, respeitando os seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando

⁴⁹ FUNÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ÉTICA DA EMPRESA. In ARGUMENTUM- Revista de Direito nº 4. UNIMAR, 2004, pág. 45/46.

para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes.

A união dos três princípios narrados faz com que se tenha uma fundamentação efetiva no tocante ao modo de se atingir a função social da empresa, vez que neles englobam-se tanto a preocupação com a figura dos consumidores, bem como a figura das demais empresas atuantes no mercado, respeitando-se os limites e interesses de todos os participantes das diversas relações jurídicas possíveis.

Após a análise do instituto da função social, passa-se a trazer a lume quais os meios de atuação do planejamento municipal para que em conjunto com as empresas locais, se tenha o alcance real da função social da empresa.

Nos capítulos anteriores foram tratados os aspectos primordiais em cada um dos elementos do planejamento municipal, cada qual no seu local de atuação, formando-se um sistema voltado às realizações em benefício da coletividade.

As empresas locais contribuem de maneira bastante acentuada na estruturação do Município, desde o fato de gerar divisas com os pagamentos de impostos e ainda com a geração de empregos, colaborando, assim, no aspecto social.

Como narrado anteriormente, a função social da empresa é conceito ainda novo, muito abrangente e ainda carece de muitas discussões.

Analisando os dois aspectos da função social da empresa já tratados, quer seja a capacidade da empresa gerar lucros e atender aos anseios de seus sócios e ainda o outro aspecto que é o voltado aos reflexos que tal empresa traz à coletividade, ou seja, quais as influências de sua atividade no Município onde atua, denota-se que ambos os aspectos dependem sim de uma gestão municipal e de um planejamento que seja real, sólido e eficaz para que possam ser atingidos os aspectos da função social da empresa.

Vale ainda lembrar que a preocupação da Administração Pública é de proporcionar meios para o desenvolvimento das empresas e sociedade de um modo geral, nunca beneficiando este ou aquele em específico.

Dessa forma, aquilo que é traçado no planejamento municipal deve ter caráter amplo, impessoal, proporcionando o desenvolvimento econômico e social do Município e por consequência proporcionando o desenvolvimento das empresas locais que deverão cumprir a função social.

É vasta a possibilidade de traçar planos no referido planejamento municipal de sorte a proporcionar o cumprimento da função social das empresas locais, pois, como já visto o planejamento é um sistema integrado de elementos que atuam como um todo.

Observando-se em primeiro lugar o posicionamento físico das empresas, tem-se que um dos papéis do plano diretor é determinar a área industrial, comercial, podendo desta forma, adequar o seu posicionamento para que se tenha um escoamento e circulação dos produtos e serviços da melhor forma para que se tenha aproveitamento dos recursos naturais e estruturais da cidade.

Pode-se ainda, dentro dos instrumentos pertinentes do planejamento, proporcionar incentivos fiscais e ainda outros tipos de benefícios às empresas que pretendam estabelecer suas atividades dentro do Município, assim, contribuindo também para o desenvolvimento dos setores econômicos e social do Município.

Para que se tenha ainda uma melhor adequação do planejamento do Município para com as empresas locais, faz-se necessário também que os órgãos que as representem, como por exemplo, os sindicatos, participem das reuniões e assembléias que são realizadas antes da implementação do referido planejamento.

Após as análises trazidas, se pode concluir que a função social da empresa surge como meio de coibir o abuso da atividade empresarial, de modo a equilibrar os contratos empresariais, a movimentação do mercado financeiro, além de contribuir com a sociedade de um modo geral, no tocante à geração de empregos, preservação do meio ambiente e demais fatores.

Dessa forma a existência harmoniosa das empresas e demais atores figurantes da economia torna-se plausível ante a possibilidade de atuação de todos com vistas aos seus

interesses primordiais sem que se tenha prejuízos à quaisquer deles, havendo respeito à dignidade de todos, ou seja, às demais empresas a possibilidade de atuarem no mercado, observando-se os princípios da livre iniciativa e livre concorrência e com relação aos consumidores à possibilidade de terem seus interesses atendidos, garantindo-se a proteção do consumidor e sua dignidade.

Adiante passar-se-á a tratar da questão ambiental que deve fazer parte do planejamento municipal, conforme os ditames da Constituição Federal.

11. Da questão ambiental e o planejamento municipal:

O meio ambiente é um sistema dotado de fatores, naturais, artificiais, econômicos, sociais, culturais, vez que tais fatores se ligam e relacionam para que se tenha a formação de um ambiente equilibrado que seja propício ao desenvolvimento da vida de todos os seres e ainda as atividades econômicas e sociais do ser humano.

Não há como se falar em sociedade, economia, política sem abordar a questão ambiental em algum momento.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225⁵⁰, trouxe várias inovações para que se tenha uma efetiva proteção do meio ambiente, dessa forma dando importância constitucional ao tema, fazendo com que haja uma maior possibilidade de implementação de medidas protetivas nos âmbitos Federal, Estadual, Municipal e Distrital.

Mostra-se necessária a efetivação de medidas de proteção nas três esferas acima indicadas, pois, trata-se de um interesse coletivo, devendo atuar todos os entes de forma conjunta para que se tenha o tão almejado equilíbrio ambiental e conseqüentemente o desenvolvimento sustentável.

JOSÉ AFONSO DA SILVA⁵¹, afirma que meio ambiente é “a integração do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

⁵⁰ Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁵¹ Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros editores. 2ª ed., 1998, p.2.

É tido como integrante do meio ambiente tudo aquilo que possa ser considerado um bem de uso comum do povo, ou seja, pode ser desfrutado por todos indistintamente que é essencial à qualidade de vida da sociedade.

Em estando o meio ambiente protegido, equilibrado, possibilita que o desenvolvimento de uma sociedade seja duradouro, sustentável, que significa desenvolvimento sem destruição, podendo certamente ser deixado de herança às gerações futuras.

GABRIEL DEZEN JÚNIOR⁵², ao comentar o *caput* do Art. 225 da Constituição Federal, afirmou:

O Supremo Tribunal Federal decidiu que a questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado afirma-se como típico direito de terceira geração e se constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social.

Assim, a competência para legislar sobre o meio ambiente é concorrente, devendo a União traçar normas de caráter nacional, podendo os demais entes federados tratar daquilo que for de seu interesse, como no caso de Município tudo aquilo que versar sobre meio ambiente e for de interesse local. Como adiante se tratará.

O meio ambiente como já dito pertence a todos, devendo os governos federal, estaduais e municipais atuarem em conjunto para a efetiva proteção.

A União deve editar normas gerais que tracem medidas de proteção que possam ter validade em todo território nacional, dando os primeiros rumos à proteção ambiental, o mesmo acontecendo com os Estados- Membros, ficando à cargo do Município todo o regramento daquilo que for de interesse estritamente local, devendo ser observada a legislação hierarquicamente superior que trouxe as regras gerais.

⁵²Curso Completo de Direito Constitucional. Brasília: Vestcon. 2ª Ed. 2003.

Conforme narra ALEXANDRE DE MORAES⁵³

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Como já mencionado acima ao se tratar da conceituação do Município e seu papel na atual conjuntura nacional, foi proposto delimitar sua atuação no âmbito da proteção ao meio ambiente.

Buscando-se esse propósito, faz-se necessário antes de mais nada, trazer a lume que a Constituição Federal, atribuiu ao Município competências de duas espécies visando atender ao interesse local no tocante à matéria ambiental.

Cabe ainda informar que essas duas competências atribuídas pela Constituição Federal, aliadas à competência urbanística mostram-se de suma importância para que se tenha uma gestão municipal que possa efetivar o desenvolvimento sustentável.

Pode-se afirmar que as duas competências municipais no tocante ao meio ambiente são: material e legislativa.

A material nada mais é que a competência que tem o Município de fiscalizar e punir condutas que venham contrariar as normas vigentes.

A legislativa é aquela pela qual poderá o Município traçar normas de interesse local visando a proteção do meio ambiente de maneira a atender às necessidades de sua população.

Com relação à competência material, a Constituição Federal atribuiu competência exclusiva ao Município em alguns artigos. Dessa forma, pode ser notada tal competência nos Arts. 30, VIII, 144, §8º e 182, §4º, vez que é competente o poder público municipal atuar em defesa do meio ambiente urbano. Já com relação à competência legislativa, o Município não possui atribuições expressivas na esfera privativa, sendo na sua grande maioria competência concorrente.

⁵³ Direito Constitucional. São Paulo: Atlas. 17ª ed. 2005, pág. 269.

A base legal constitucional que dá titularidade ao Município para que possa legislar sobre meio ambiente é o Art. 30, I, pois, afirma que o ente federativo tem competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”.

Tal termo, “assuntos de interesse local” é deveras vago, e por tal razão dá margem a diversos posicionamentos.

Alguns doutrinadores entendem que a Constituição restringe a competência municipal, pois, afirma que assuntos que sejam de seu interesse e também de interesse de demais entes, como no caso do meio ambiente, deixariam de ser regulados pelo poder público municipal por não ser interesse exclusivo deste, entretanto tal posicionamento se mostra incorreto.

Melhor interpretação é aquela que afirma que interesse local não quer dizer interesse exclusivo, mas sim que tal interesse predomina sobre os demais interesses. Assim, aquilo que seja de interesse da população de determinado Município ou de apenas parte dela, poderá ser objeto de norma municipal.

CARRAZZA⁵⁴, ao explicar “interesse local”, afirma

“interesse local” não quer dizer privativo, mas simplesmente local, ou seja, aquele que se refere de forma imediata às necessidades e anseios da esfera municipal, mesmo que, de alguma forma, reflita sobre necessidades gerais do Estado-Membro ou do país.

Passada as primeiras afirmações sobre as competências, passa-se agora a traçar como o Município age com relação ao traçar normas que envolvam a proteção de meio ambiente.

Para que se tenha em cada Município um desenvolvimento ordenado e o aproveitamento de todos os potenciais neles existentes, bem como sua sede, ou seja, a cidade se desenvolva de maneira a fazer valer os preceitos encartados na Constituição, fazia-se necessário que fosse implementada uma política de desenvolvimento urbano que tivesse por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, entenda-se também a proteção do meio

⁵⁴ Curso de direito constitucional tributário. São Paulo. Malheiros. 9ed. 1997.

ambiente, sendo que este reflete nos itens antes narrados, conforme encartado no Art. 182 da Constituição Federal⁵⁵ que dependia de regulamentação.

Assim, visando estabelecer diretrizes gerais de política urbana, publicou-se em 10 de julho de 2001, uma Lei que recebeu o nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade que regulamentou o Art. 182 e 183 da Constituição Federal, como já narrado nos capítulos anteriores.

Com relação ao meio ambiente, o ‘Estatuto da Cidade’ em muito colaborou, pois, trouxe regras gerais que atuam em diversas áreas, incluindo a busca da existência de um meio ambiente equilibrado, conseguido mediante o desenvolvimento sustentável.

Logo no parágrafo único do Art. 1^{o56} do ‘Estatuto’ já se mostra a preocupação com o meio ambiente equilibrado, passando novamente a tratar do meio ambiente nos incisos I, IV, VI, ‘g’, XII e XIII do Art.2^{o57}.

⁵⁵ Art. 182. Política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁵⁶ Art. 1^o. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

§ único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental**.

⁵⁷ A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
- IV- Planejamento do desenvolvimento das cidades [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o **meio ambiente**.
- VI- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: g) a poluição e degradação **ambiental**.
- XII- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído [...]
- XIII- audiência do Poder Público Municipal [...] com efeitos potencialmente negativos sobre o **meio ambiente** natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Existe claramente a preocupação com o meio ambiente no ‘Estatuto da Cidade’, pois, neste se busca a tão almejada cidade sustentável que se relaciona intimamente com o princípio do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, relaciona-se com o Direito Ambiental.

Para que a política urbana pudesse atingir seu objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traçaram-se várias diretrizes e foram criados vários instrumentos para a sua execução como já tratado anteriormente com o estudo do plano diretor.

Importante tal análise, pois, não há como se pensar em função social de propriedade urbana, bem-estar de habitantes, cidade sustentável, desenvolvimento equilibrado, sem relacionar com a proteção do meio ambiente.

O plano diretor aparece como o instrumento básico de adimplemento das políticas públicas idealizadas no Estatuto da Cidade.

Como já narrado acima, tem o condão de por em prática as previsões constantes do Art. 2º do ‘Estatuto’, estando aí incluídas as previsões quanto ao meio ambiente.

O plano diretor deve delimitar as zonas industriais, comerciais, residenciais, criação de parques, praças, áreas de proteção ambiental dentro das cidades além das demais áreas que deve elencar.

Assim, podem ser tomadas medidas de modo que aquilo que for de interesse local no tocante ao meio ambiente seja resguardado de modo a atender os anseios da população.

Dessa forma, o plano diretor se mostra como o instrumento primordial para que se tenha dentro da sede do Município uma efetiva proteção do meio ambiente, fazendo com que os preceitos elencados no ‘Estatuto da Cidade’ sejam postos em prática e assim, ocorra realmente o alcance do previsto na Constituição Federal no tocante ao direito que todos têm ao meio ambiente sustentável, de forma equilibrada.

Para que se tenha a proteção do meio ambiente na totalidade do Município deve-se lançar mão dos demais instrumentos que fazem parte do planejamento municipal, pois, como já sabido o plano diretor guarda relação somente com a cidade.

A Constituição Federal delimitou a forma pela qual se deve alcançar a função social da propriedade rural, assim, não se pode vincular a função social da propriedade rural com as metas traçadas no plano diretor.

Art. 186: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, 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.

Deve-se entender como lei como citado no “caput” do Art. 186, o “Estatuto da Terra”, bem como a legislação ambiental de aplicação nacional e ainda as normas estaduais e municipais no tocante a preservação do meio ambiente.

A questão ambiental tem relevância constitucional, sendo dessa forma, imperativo que sua proteção parta do texto constitucional, passando a ser posteriormente tratado pelos demais ordenamentos infraconstitucionais, de modo a garantir que se tenha o meio ambiente de forma equilibrada.

Como dito, a atuação deve ser em todas as esferas de poderes para que se tenha a realização do que foi previsto na Constituição e dessa forma se possa garantir uma vida saudável e um meio ambiente preservado às futuras gerações.

A questão ambiental no tocante à parte rural do Município deverá ser analisada de maneira diferente da análise feita no aspecto da parte urbana, pois, como já falado, são previsões legais distintas.

Enquanto a parte urbana é cuidada pelo plano diretor, a parte rural cabe às previsões constitucionais, ao planejamento municipal como instrumento de atuação ampla e ainda os demais textos legais.

Deve-se ter a preservação dos recursos naturais rurais sendo sua utilização adequada quando empregados nas atividades e também no lazer rural, conforme o Art. 186 da CF.

12. A vinculação do Poder Público às diretrizes traçadas no planejamento municipal e suas principais conseqüências:

Até o presente momento, foram estudados o planejamento municipal e seus elementos formadores, cada qual atuando de uma forma específica visando ordenar as “vontades” de determinada dentro de um Município.

Doravante, será relacionado tudo aquilo que já foi tratado com a necessidade de cumprimento pelo Poder Público para que se tenha, então, a aplicação efetiva daquilo que foi planejado.

Sabe-se que com a participação dos diferentes setores da sociedade na formação do planejamento, vários aspectos que as interessam são colocados e tratados no planejamento, dessa forma, despertando o interesse dos munícipes no desenvolvimento de atividades no âmbito do Município dotado do referido planejamento.

Então, pode-se dizer que o planejamento funciona como “convite” para futuros investimentos de pessoas físicas e jurídicas particulares no Município, vez que em sendo planejado diversos setores do Município, quer no setor econômico quer nos demais, se faz crer que aquilo que foi ali planejado efetivamente será aplicado.

Daí surge a necessidade de vinculação do Poder Público àquilo que foi traçado no planejamento como meio de dar maior segurança e efetividade às diretrizes traçadas.

A Constituição Federal tratou da vinculação do Poder Público no tocante à atividade econômica, afirmando em seu texto a necessidade do Estado ser agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalizar, incentivar e planejar, sendo determinante ao setor público e indicativo ao setor privado, ou seja, aquilo que é planejado, fiscalizado, normatizado pelo Estado tem caráter de vincular o planejado à execução, tendo caráter indicativo para o setor privado.

Ao afirmar a o caráter indicativo para o setor privado, a Constituição confirma o tratado acima quando afirmado que o planejado serve como “convite” aos investimentos da iniciativa privada.

Assim, foi que no Art. 174, o que segue:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O artigo acima citado tem extrema relevância e dá ao Estado uma responsabilidade de cunho muito elevado, pois, as implicações como serão vistas podem acarretar inclusive a necessidade de indenização aos particulares pela não observação daquilo que foi planejado.

MIGUEL REALE JÚNIOR⁵⁸, asseverou que:

Esta atuação do Estado como agente normativo ou regulador é de ser concretizada com respeito aos princípios que regem a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, visando a assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

⁵⁸ Casos de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p.8.

O texto constitucional trouxe o termo Estado como agente interventor na ordem econômica, ou seja, competente para legislar e planejar sobre a ordem econômica, atuando de forma a garantir o desenvolvimento econômico.

Dentro desse aspecto, em se tratando de intervenção na atividade econômica, não se pode ficar estagnado no âmbito da União, pois, é sabido que em se tratando de legislação sobre direito econômico, a competência é concorrente, daí aparecendo a figura do Estado-Federado, do Município e do Distrito federal, sendo o mesmo caso a atuação sobre os transportes.

Os demais aspectos que não sejam de meramente legislar, ou seja, também as funções de fiscalização e incentivo são atinentes de mesma sorte aos demais entes da federação.

JOSÉ AFONSO DA SILVA⁵⁹, tem-se que:

O Art. 22 indica, como competência legislativa da União, várias hipóteses de que se inserem no tema da regulamentação econômica, como legislar sobre informática, política de crédito, câmbio, transferência de valores, comércio exterior e interestadual, diretrizes da política nacional de transportes, regime de portos, navegação, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, enquanto o Art. 24 prevê a competência concorrente para legislar sobre direito econômico, que, por si só, é bastante para abranger todas as áreas de intervenção, sendo importante notar que aí se tem também a competência estadual, distrital (DF) e municipal, donde se vê que a tais entidades se reconhece o poder de intervenção na ordem econômica. É também dessa natureza a ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre, determinada no Art. 178.

⁵⁹ Op.cit. pág.738.

Após os esclarecimentos acima, denota-se que a vinculação ocorre em todos os níveis de entes federados tendo cada qual a responsabilidade pelo que foi planejado e a efetivação de tais diretrizes.

Importante agora ver até qual o grau de vinculação e quais as conseqüências que podem surgir dessa vinculação.

Tomar-se-á como meta a análise da vinculação do Poder Público no âmbito municipal para a aferição da vinculação, voltando-se os olhos para o denominado planejamento municipal que como já estudado abarca todos os setores do Município.

Aqui é cabe trazer a lume o Art. 30⁶⁰ da Constituição que trata da competência Municipal que já foi abordada anteriormente.

No citado artigo, tem-se diversos aspectos de importância que certamente são tratados no planejamento municipal, como pode-se citar, a aplicação das rendas, obrigatoriedade de prestar contas, organizar e prestar de forma direta ou indireta os serviços públicos essenciais, bem como prestar com a complementação no que couber pela União e Estado-Federado programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental , promover o ordenamento

⁶⁰ 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, como a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento á 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.

territorial, com o planejamento e controle do uso, a ocupação do solo urbano , prestar atendimento de saúde à população e ainda proteger o patrimônio histórico-cultural local.

Denota-se que tais elementos que fazem parte do planejamento em suas diversas esferas, atingem diretamente à figura do particular, quer na qualidade de vida, quer no aspecto social e sem sombra de dúvidas no aspecto econômico.

Imagine-se a veiculação de um planejamento municipal onde se tenham benefícios que sejam interessantes às empresas que atuam na iniciativa privada, como por exemplo incentivos fiscais, fornecimento de terrenos para a construção de fábricas, indústrias, e ainda locais para implementação de empresas particulares prestadoras de serviços.

A primeira vista, seria algo favorável, onde com a instalação dessas empresas, teria uma aumento significativo nas arrecadações de tributos pela Administração Pública, tem-se também os reflexos de cunho social, com a geração de novas vagas de empregos, dessa forma, aumentando a qualidade de vida dos munícipes que teriam chances de trabalhar nos diversos setores de produção e com isso conseqüentemente geraria mais vantagens ainda para o Município, com o aumento da capacidade de circulação de receita, haja vista, a maior circulação de riquezas no âmbito Municipal.

Empresas de vários portes, gerando divisas, empregos, melhor qualidade de vida, sendo buscado como já tratada a função social, notadamente com relação aos reflexos benéficos que são proporcionados à sociedade onde tal empresa desenvolve sua atividade.

Daí a importância de vinculação do Poder Público ao que foi traçado no planejamento, pois, sem a devida vinculação, jamais ter-se-á a segurança merecida para que novos investimentos sejam realizados como explicado.

Suponha-se que ao ter notícia das metas traçadas no planejamento de determinado Município, uma empresa que desenvolve sua atividade num determinado Município resolva mudar-se para aquele onde o cenário para desenvolvimento da atividade foi melhor estipulado.

Certamente será investida uma quantia considerável em dinheiro para a construção do estabelecimento, contratação de empregados e demais implicações.

Caso aquilo que foi planejado não seja aplicado, sendo tida como verdadeira propaganda enganosa, quais serão as conseqüências naturais?

Obviamente que diversos prejuízos seriam suportados, e pior em efeito cascata, observe-se:

A empresa não obtém o benefício ou não vê a realização de obras planejadas que seriam primordiais ao desenvolvimento da atividade, como por exemplo, a não formação de um distrito industrial e as demais obras de melhorias que deveriam ser implementadas. Em conseqüência disto, o rendimento da empresa certamente não será o mesmo, a arrecadação do Município não sofrerá melhora, mas sim, uma piora, os funcionários com o tempo podem vir a perder o emprego, a empresa poderá encerrar as atividades e com isso o Município será prejudicado, pois, além da não arrecadação, será instaurada uma cadeia de resultados negativos, pois, certamente o comércio local também sofrerá com a inadimplência dentre outros fatores.

Com a efetiva vinculação, a ocorrência de problemas do tipo narrado se apresentaria com menor probabilidade; note-se que foi dado apenas um exemplo dentre muitos que podem surgir com a não implementação do planejamento que teve a participação da sociedade.

Em síntese, a vinculação do poder público ao que foi planejado é essencial para que se tenha uma maior preocupação dos administradores em efetivar tudo o que ficou traçado como meta referido planejamento, vez que aquilo que está contido no planejamento interfere não só nas relações jurídicas havidas entre administrados e administração, mas também interfere nas relações havidas entre particulares como colocado acima.

Sem a efetiva vinculação não há como se falar em segurança para investimentos particulares no Município e também em segurança jurídica que acaba por interferir no dia-a-dia da população.

Em estando vinculados à efetivação do planejamento, os administradores deverão agir como ordena a lei e em não agindo serão responsabilizados ou obrigados por medidas pertinentes à implementar as metas já planejadas.

13. Da Efetividade do Planejamento Municipal: Medidas judiciais cabíveis e a possibilidade de indenização aos particulares pela não observância pelo Poder Público:

Passado o estudo sobre a vinculação do Poder Público ao que foi planejado no âmbito municipal como diretrizes a serem alcançadas pela municipalidade, atendendo aos anseios da população que indicou quais as necessidades de cada setor, faz-se necessário analisar quais são as medidas judiciais cabíveis e a possibilidade ou não de indenização pelo Poder Público aos particulares em virtude da não observação do planejamento municipal.

Passadas as tratativas sobre o planejamento municipal, deve-se doravante preocupar-se com a possibilidade de que a Administração Pública, notadamente seus agentes deixem de fazer valer tudo aquilo que foi planejado.

Já se tratou da omissão do Poder Público e seu dever de indenizar e neste capítulo será analisada a possibilidade de serem tomadas medidas judiciais pertinentes para a efetivação do planejamento.

Aqui entra em cena a figura do prefeito municipal que é o administrador eleito para que tome a frente das decisões e atos que devem dar desenvolvimento e manutenção de forma eficaz ao Município.

Deve-se ter em mente que um dos modos de coerção para que se tenha a viabilização do planejamento municipal é a propositura de ações visando a apurar a responsabilidade do agente político que atua em determinado Município, como por exemplo, a propositura de Ações Cíveis Públicas, com a participação primordial do Ministério Público e ainda através de Ação Popular que vise anular ato praticado em desalinho com a regra que deveria ser observada pelo Administrador e em consequência disso causa danos ao erário.

A responsabilidade dos agentes políticos como sabida atinge todas as esferas possíveis, quer seja na civil, penal, administrativa e ainda política.

Com relação ao Estatuto da Cidade, tem-se que existe a implicação em responsabilidade dos agentes quando da não observação daquilo que é contido no planejamento, observe-se.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1.992, quando:
[...]

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

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

Aqui o legislador buscou preservar a necessidade de que se tenha a participação efetiva das associações representativas e a publicidade na elaboração do instituto e ainda a necessidade de que o plano diretor seja revisado no prazo máximo de dez anos, além é claro da obrigatoriedade de estar o plano diretor aprovado e apto a gerar efeitos contados cinco anos da entrada em vigor da Lei nº 10.257/01.

TOSHIO MUKAI⁶¹, ao tratar do tema, asseverou que:

Lembre-se que, enquanto o Prefeito que não tomar as providências nesse sentido incidirá na sanção de improbidade administrativa, os Vereadores não sofrerão punição alguma se não aprovarem o plano diretor naquele prazo. Portanto, a inclusão da “ordem urbanística” como objeto da ação civil pública, e ainda, principalmente, como motivo da ação cautelar, é instrumento poderoso para a concretização da obrigatoriedade do plano.

No tocante à responsabilização dos Prefeitos, **DIOMAR ACKEL FILHO**⁶², com muita propriedade que:

O Prefeito tem responsabilidade política, civil, penal e administrativa. A política o sujeita ao chamado crime de responsabilidade, infração de caráter não criminal prevista na Lei Orgânica própria. A civil implica responder pelos danos que causar ao Município ou a bens por este tutelados, por ação ou omissão culposa ou dolosa, que seja ilícita ou contrária à moralidade administrativa. A penal é regida pelo Decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1.967 e ocorrerá sempre que houver a violação a um dos tipos penais específicos previstos para a hipótese naquele diploma legal. Por fim a responsabilidade administrativa é aquela que lhe cabe pela boa condução

⁶¹ Op. Cit. Pág. 57

⁶² Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988: São Paulo. Editora RT. 1992. pág. 83.

dos negócios administrativos municipais e que constitui corolário da responsabilidade política.

Além de tudo que fora apresentado até o presente momento com relação à responsabilidade do agente público pode ser ainda mais alargado, vez que a Lei de Improbidade Administrativa tem ainda previsto que é possível a caracterização de atos de improbidade aqueles que contrariem aos princípios da Administração Pública.

Foi prevendo tais atos comissivos ou omissivos que a lei de improbidade trouxe em seu Art. 11:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Assim, volta-se agora a trazer considerações sobre o princípio da legalidade que por si só já basta para a propositura de Ações visando à implementação do planejamento, pois, como já tratado, em havendo a previsão de um planejamento a ser cumprido, este deverá ser efetivado, pois, em não sendo, o Administrador deverá ser responsabilizado.

Novamente citando **TOSHIO MUKAI**⁶³, que analisando o inciso II do Art. afirmou:

O inciso II, trata, ainda, da desobediência ao princípio da legalidade, quando classifica como ato de improbidade administrativa aquele consistente em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou que estava obrigado por lei. É meridianamente claro, que quem retarda ou não pratica ato a que estava obrigado, independentemente de causar prejuízo ou não ao erário público, está, sim, praticando ato de improbidade administrativa.

Em sendo analisados tais artigos de lei que implicam a responsabilização do agente público, tem-se que é viável e por demais salutar a atuação do Ministério Público no tocante à propositura de Ações Civis visando à implementação do planejamento urbano e municipal e ainda a viabilidade de que os cidadãos lancem mão de ações populares que sejam capazes de frear eventuais desmandos dos administradores que pratiquem atos em desacordo com o que foi planejado e não cumprido e que venham a causar prejuízo ao erário.

⁶³ Op. Cit. Pág. 41.

Assim, fica evidenciado que além dos meios possíveis trazidos para a responsabilização de prefeitos e demais agentes públicos no sentido de aplicação daquilo que foi planejado para o Município, constantes da Lei de Improbidade Administrativa, a própria lei orgânica e ainda o Estatuto da Cidade, poderá haver a complementação com os chamados institutos processuais no sentido de dar às decisões judiciais a efetividade que é esperada, aplicando-se no que couber as regras de Direito Processual Civil, como por exemplo, a possibilidade de que se empreguem tutelas de urgência, inclusive com a cominação de multa pecuniária à Administração até que sejam implementadas as especificações do planejamento municipal e de seus instrumentos.

Assim, possível é a aplicação do Art. 461 do Código de Processo Civil para que então se tenha a implementação daquilo que foi planejado e seja efetivamente realizado dentro do Município, fazendo com que a Administração pratique seus atos de acordo com o planejado ou então, no caso de impossibilidade que desincumba suas responsabilidades de maneira equivalente, dando o mesmo resultado pretendido.

Conforme afirmou-se anteriormente, é justa e fundamental a vinculação do Poder Público ao planejamento, pois, a não observação poderia levar a conseqüências desastrosas como narrado.

Com a não observação daquilo que foi planejado, os investimentos particulares implementados no Município serão fatalmente considerados como feitos em vão, pois, a possibilidade de desenvolvimento das atividades e o desenvolvimento da comunidade de modo geral não será o esperado.

Dessa forma, deve-se doravante analisar qual seria a responsabilidade do Poder Público em decorrência dessa inobservância e como deveria ser a indenização aos particulares em sem cabível.

Primeiramente, tem-se que analisar qual o tipo de responsabilidade civil recai sobre o Poder Público em virtude da não implementação do planejamento, observe-se:

Sabe-se que a Administração Pública em seus diversos níveis deve observar e pautar a administração de acordo com alguns princípios trazidos pela Constituição que são primordiais ao bom funcionamento e gestão da coisa pública.

Na Constituição de 1988, foram trazidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência em seu Art.37, dessa forma, dando ainda mais garantia aos particulares quando do trato com a Administração Pública.

O presente capítulo terá como alicerce alguns princípios elencados pela Constituição em seu Art. 37, notadamente os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e o da eficiência.

O princípio da legalidade guarda relação com o modo de agir da Administração Pública que deverá agir sempre em acordo com o que foi estabelecido pela lei, ou seja, enquanto para os particulares é livre a ação de qualquer sorte, exceto aquelas vedadas em lei, à Administração caberá somente agir quando autorizada em lei anterior que tenha definido a conduta a ser tomada.

Assim, **HELLY LOPES MEIRELLES**⁶⁴, ao conceituar o princípio da legalidade, afirmou:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

E continua,

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

⁶⁴ DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. São Paulo: Malheiros Editores. 29ª ed.2004, pág 87 e 88.

Já o princípio da moralidade é voltado à gestão da coisa pública e atuação dos dirigentes de maneira proba, ética de modo a garantir a gestão de forma mais justa e correta de acordo com o que merece a coisa gerida.

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁶⁵, tratando do princípio da moralidade administrativa, concluiu dizendo que:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

O princípio da publicidade nada mais é que a necessidade de que todos os atos emanados do Poder Público sejam levados ao conhecimento de todos que fazem parte de determinada sociedade, assim, sendo clara e sabida e intenção do administrado com relação ao conjunto de atitudes que serão tomadas em determinados casos.

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO⁶⁶, sobre o dever da publicidade dos atos, asseverou que:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

De grande valia é o princípio da eficiência que foi aderido ao “caput” do Art. 37 posteriormente; este sim trouxe ainda mais garantias àqueles que dependem da administração para o desenvolvimento de suas atividades, pois, tal princípio garante que o serviço público prestado deverá ser prestado de maneira efetiva, que realmente traga os benefícios pretendidos pela coletividade, ou seja, aquilo que foi planejado deverá no momento da sua efetivação ser desenvolvido de modo a realizar plenamente o seu propósito.

⁶⁵ DIREITO ADMINISTRATIVO. São Paulo: Atlas. 12 ed. 2000. pág. 79.

⁶⁶ CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. São Paulo: Malheiros editores. 17ª ed. 2004. pág. 104.

Novamente citando **BANDEIRA DE MELLO**⁶⁷ que trouxe:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art.37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

Surge então a indagação: Cabe responsabilização do poder público em virtude do não cumprimento do planejamento municipal?

Ora, em se analisando os princípios que regem a administração como trazidos acima, mostra-se patente a possibilidade e necessidade de responsabilização do Poder Público pela omissão no tocante ao planejamento municipal.

Ou seja, a não observação pelo poder público às metas traçadas que fizeram com que houve uma expectativa pelo setor privado no tocante ao desenvolvimento de suas atividades contraria nitidamente os princípios já tratados.

Se existe lei prevendo tal planejamento, deve-se observar e cumprir o princípio da legalidade, agindo, então, o Poder Público de acordo com tal lei. Se existe uma lei prevendo tal hipótese e existe ainda uma Administração que representa os interesses da coletividade, deve-se então cumprir o princípio da moralidade, atuando de forma proba e fiel aos ditames constitucionais. Se existe ainda a veiculação de convites à sociedade para que participem de reuniões, discussões, consultas públicas visando elencar os anseios da população dando-se notícias da elaboração de um planejamento atendendo o princípio da publicidade e por derradeiro, havendo o princípio garantidor da eficiência da Administração Pública no tocante ao desenvolvimento de suas atividades e serviços, é patente o dever de indenizar.

⁶⁷⁶⁷ Op.cit. pág. 111 e 112.

Afirmada a viabilidade do dever de indenizar com a responsabilização do Poder Público, necessário agora especificar qual o tipo de responsabilidade civil em que se enquadra a Administração no tocante ao não cumprimento de seus atos aos quais está vinculada.

Seria a responsabilidade civil objetiva ou subjetiva?

A responsabilidade subjetiva é aquela em que se deve demonstrar a culpa do agente pela ação ou omissão, ligando o nexo de causa ao resultado para a aferição do dever de indenizar.

Dessa forma, para que se tenha a responsabilização é necessário demonstrar-se de maneira indubitável que tal fato danoso só ocorreu em virtude da inobservância das regras e modo de agir a ser seguido pelo denominado agente do fato.

Esta é a responsabilização mais freqüente e comum no dia-a-dia, pois, é aquela a que todos os particulares estão subordinados, exceto aqueles que desenvolvem atividades que por sua própria natureza já se afiguram como atividade de risco, ou ainda nos casos previstos em lei.

A responsabilidade civil objetiva é radicalmente diferente da primeira, pois, nesta independe a demonstração da culpa do agente, bastando ligar o ato praticado por este ao evento danoso, sendo a regra que vale para os atos advindos da Administração Pública.

O Poder Público é responsável pelos atos de seus prepostos no desenvolvimento e prestação do serviço de maneira objetiva como trazido pelo texto constitucional no § 6º do Art. 37⁶⁸.

Na Constituição de 1988, houve a alteração do termo “servidor público” pelo termo “agente público” que é bem mais amplo do que o primeiro.

⁶⁸ § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

JOSÉ DA SILVA PACHECO⁶⁹, ao analisar o tema da responsabilidade do poder público em parecer ofertado, afirmou que:

Houve, pelo art. 37 § 6º da CF de 1988, alteração no concernente à responsabilidade civil, inspirada no princípio basilar do novo Direito Constitucional de sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, aos ditames da ordem jurídica, de modo que a lesão aos bens jurídicos de terceiros traz como consequência para o causador do dano a obrigação de repará-la.

E continua:

Seguindo a evolução, que se observa como tendência universal, atingiu-se, como o § 6º do art. 37 da CF de 1988, novo patamar para envolver a responsabilidade das pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e autarquias) e de Direito Privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades privadas concessionárias) pelos danos causados, diretamente, pela execução de serviço público.

E para terminar, afirmou:

Tendo sido usada a expressão ‘serviço público’, há que concebe-la como gênero, de que o serviço administrativo seria mera espécie, compreendendo a atividade ou função jurisdicional e também a legislativa, e não somente a administrativa do Poder Executivo; e, no que se refere ao ‘agente’, deve ser entendido no sentido de quem, no momento do dano, exercia atribuição ligada à sua atividade ou função. Desse modo, abrange o § 6º do art. 37 da CF a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal, Municípios e autarquias; dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; das empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades privadas, quando no exercício de serviço público e por dano diretamente causado pela execução desse serviço, para cuja caracterização exclui-se o critério orgânico ou subjetivo.

Não há como deixar de considerar a figura do administrador municipal com a figurada de preposto do Poder Público, ou melhor dizendo, seu agente, pois, aquele foi eleito pelo povo para ser o gestor da coisa pública durante seu mandato.

⁶⁹ A nova Constituição e o problema da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e privado prestadoras de serviço público. RT, 635:103.

Em assim sendo, o Poder Público deverá ressarcir terceiros que venham a ser lesado por ato doloso ou culposo daquele que está figurando com o gestor do Município, como no caso do não cumprimento do planejamento municipal.

Deve-se ainda ir mais longe, pois, a responsabilidade não deve ser somente aferida na esfera civil, mas sim nas esferas penal e administrativa que serão estudadas mais adiante.

Quando a lei e doutrina estabelecem a obrigação de indenizar pelo Poder Público em razão de atos danos praticados por seus agentes, deve-se entender que esses atos podem traduzir-se em não só uma **ação**, mas também como uma **omissão**.

Dessa maneira, a necessidade de indenização ao terceiro lesado surge também quando o agente no desempenho de sua função ou atribuição, deixou de agir quando deveria em razão do cargo ocupado atuar praticando determinado ato e em razão dessa omissão surge o dano ao administrado.

CARLOS ROBERTO GONÇALVES⁷⁰, ao analisar a responsabilidade civil no tocante ao Poder Público, trouxe que:

Não apenas a ação produz danos. “Omitindo-se, o agente público também pode causar prejuízos ao administrado e à própria administração. A omissão configura a culpa ‘in omittendo’ e a culpa ‘in vigilando’. São caso de ‘inércia’, casos de ‘não-atos’. Se cruza os braços ou não se vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por ‘inércia’ ou ‘incúria’ do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o ‘bonus pater familiae’, nem como o ‘bonus administrator’. Foi negligente, às vezes imprudente e até imperito. Negligente, se a solércia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu as possibilidades de concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à idéia de inação, física ou mental” (José Cretella Júnior, tratado de direito administrativo, 1. ed., Forense, v.8, p.210, n. 161).

Com relação ao comportamento omissivo do Poder Público, inúmeras discussões foram deflagradas por juristas de renome, havendo posicionamento por vários deles, como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, contando com apoio de Maria Helena Diniz, no sentido de que em se falando de atos omissivos pelo administrador público deveria se falar em

⁷⁰ Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva, 6ª ed. , 1995. pág 146.

responsabilidade subjetiva, pois, seria ela a mais adequada, haja vista, que para estes, a omissão do Poder Público teria sido **condição** para o evento danoso e não **causa** do evento.

Entretanto, existe posicionamento que diverge e muito bem foi colocado por **TOSHIO MUKAI**⁷¹ que refutou os argumentos dos doutrinadores citados acima, afirmando que a omissão do agente público deve ser considerada como causa e não condição do evento que causou dano ao particular ou até à própria administração, observe-se:

[...] as obrigações, em direito, comportam causas, podendo ser a lei, o contrato ou ato ilícito. [...] causa, nas obrigações jurídicas (e a responsabilidade civil é uma obrigação), é todo fenômeno de transcendência jurídica capaz de produzir um poder jurídico pelo qual alguém tem o direito de exigir de outrem uma prestação (de dar, de fazer, ou não fazer). [...] Em outros termos, o comportamento omissivo do agente público, desde que deflagrador primário do dano praticado por terceiro, é a causa e não simples condição do evento danoso.

Passadas as caracterizações sobre a responsabilidade subjetiva e a objetiva, deve-se agora, indicar qual o tipo de responsabilidade atingirá o Poder Público quando da omissão de seus agentes.

Pelas explanações acima, ficou denotada que a responsabilidade objetiva é a regra do § 6º do Art. 37 da Constituição no tocante aos atos praticados pelos seus agentes, entretanto segundo as análises efetivadas, tem-se que nos casos de **omissão a regra será a da responsabilidade subjetiva**, ou seja, o dano deve realmente advir da culpa do agente público que não atuou quando deveria e dessa forma deu causa ao evento danoso.

Após determinada qual a qualidade de responsabilidade civil do poder público nos caso de omissão dos agentes, faz-se necessário agora, analisar como deverá ser a indenização, ou seja, até qual ponto deverá chegar.

Vige no Código Civil⁷² o **princípio da indenização integral**⁷³, que determina que a indenização seja efetiva, ressarcindo o prejudicado em todos os aspectos que sofreu o dano.

⁷¹ Responsabilidade solidária da Administração por danos ao meio ambiente. Conferência pronunciada no II Simpósio Estadual de Direito Ambiental. Curitiba, 1987.

⁷² Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Deve-se reparar toda sorte de dano sofrido pelo prejudicado e dessa forma deverá ser também com relação ao poder público quando caracterizada a sua obrigação de indenizar.

No caso em análise, tem-se que o poder público deixou de observar o planejamento municipal e dessa forma causou dano ao particular que naquele Município veio a investir.

Em havendo a responsabilidade civil subjetiva do poder público por não ter agido e dessa forma atribuída a culpa do evento danoso suportado pelo particular, deverá o poder público ser obrigado à indenizar de maneira cabal, incluindo os aquilo que o particular efetivamente perdeu com a inobservância do planejamento e ainda aquilo que tenha deixado de lucrar, os chamados lucros cessantes, isso sem contar ainda com a possibilidade de eventual caracterização de dano moral que também receberá proteção pelo ordenamento.

Em síntese, as medidas judiciais existentes no ordenamento são suficientes para que busque a efetividade do planejamento municipal e dessa forma, tanto nos casos de não confecção do planejamento quanto nos casos de não observação do que foi planejado caberá a atuação do Ministério Público bem como os demais interessados para a propositura de ações visando a implementação do que foi planejado.

Além da possibilidade de que se tenha a propositura de ações conforme exposto acima, ainda existe a possibilidade de que o particular busque uma indenização por eventuais danos que tenham sido suportados pela não implementação do planejamento haja vista a expectativa criada e ainda as despesas desembolsadas em vão para a instalação de empresas e demais atividades.

⁷³ Art. 402. Salvo exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.

14. Conclusões:

O Município brasileiro tem como herança os moldes da República Romana, sendo posteriormente em razão da colonização portuguesa, instalada a figura do município no Brasil que só veio começar a ter contornos de parte integrante da federação com a Constituição de 1946 e em definitivo com a Constituição de 1988, onde de forma definitiva ganhou status de ente federativo.

O Município é dotado de autonomia e dessa forma possui governo e organização próprios, sendo detentor do dever de elaborar leis de interesse local abarcando todos os aspectos do interesse da sociedade nele existente, sempre tendo como norma paradigmática a Constituição Federal no tocante à elaboração das referidas leis de interesse local.

Os Municípios devem ser geridos de forma a desenvolver a distribuição de justiça social e econômica, buscando a efetiva diminuição de desigualdades, primando sempre pela boa administração de maneira a assegurar a todos qualidade de vida e bem-estar dos habitantes.

Para uma melhor e maior adequação dos anseios da sociedade dentro do Município, a lei nº 10.257/01, conhecida Estatuto da Cidade, trouxe em seu texto a regras a serem seguidas para que se tenha a instalação do planejamento municipal munido de seus instrumentos de viabilização que também estão previstos na referida lei, assim, buscando o desenvolvimento sustentável.

A implementação do planejamento é algo possível somente com a implementação de políticas públicas que conciliem o desenvolvimento almejado e a preservação do meio ambiente, do patrimônio cultural, da cidade, a dignidade de vida e bem-estar dos munícipes.

O planejamento abarca todo a território do Município, assim, deve-se estar presentes as colocações necessárias para que conciliem as necessidades da parte urbana e rural para que se tenha um desenvolvimento ordenado e eficaz, sendo revistas as previsões legais do

planejamento sempre que necessária, vez que tal instituto deverá acompanhar as mudanças da sociedade pela qual foi elaborado.

No tocante à elaboração do planejamento municipal é imperiosa a participação da sociedade como um todo, havendo efetiva participação das associações representativas como determinado pela Constituição federal para que tragam as necessidades de seus representados para as audiências públicas que deverão ser realizadas durante a elaboração do planejamento.

A implementação do planejamento municipal só é possível com a utilização dos instrumentos nele contido como o plano plurianual que traz as metas a serem atingidas pela administração no prazo de quatro anos abarcando todos os setores da administração; a lei de diretrizes orçamentárias que possibilita a condução das finanças do ente federativo quando da elaboração do orçamento para o exercício financeiro anual; o orçamento que por sua vez compatibiliza o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias estipulando as receitas e despesas para o exercício financeiro de um ano e por fim o plano diretor que se preocupa com a sede do Município trazendo as implicações legais para a busca da função social da propriedade urbana e da cidade.

Na busca da função social da cidade e da propriedade urbana, o plano diretor, é um instrumento dinâmico, devendo ser revisto sempre que necessário nunca passando de dez anos para sua adequação.

É obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e subordina a função social da propriedade urbana e da cidade à sua existência para que se tenha a distribuição de justiça social, e qualidade de vida a todos indistintamente.

Além da função social da propriedade (urbana e rural), a função social da empresa também deve ser analisada dentro do âmbito municipal, pois, o planejamento deve gerar possibilidade de que as empresas instaladas no Município possam gerar além de lucros para seus sócios, o mais importante que são os reflexos benéficos para a coletividade.

As empresas atuando de maneira a observar os princípios da ordem econômica e social, alinhadas aos interesses constantes do planejamento são instrumentos do buscado desenvolvimento sustentável e distribuição de justiça social.

O meio ambiente tratado primeiramente na Constituição deverá ser objeto de preocupação do planejamento, devendo-se deixar a parte do meio ambiente urbano para o plano diretor e a parte rural para os demais instrumentos do planejamento que abarcam o território total do município.

Havendo a atuação integrada de cidade e campo no tocante à preservação do meio ambiente, é maior a probabilidade de sucesso e conseqüentemente a garantia de que exista meio ambiente saudável para as gerações vindouras.

De nada adianta o planejar se não for efetivamente aplicado no dia-a-dia do Município, nessa vereda, salutar é a vinculação do Poder Público à metas quer foram traçadas quando do planejamento. Assim a efetiva vinculação daquilo que foi planejado à necessidade de implementação gera maior segurança às relações jurídicas havidas entre administração e administrados e ainda com relação as havidas entre administrados e administrados.

A vinculação é necessária uma vez que com a veiculação do planejamento, investimentos são trazidos para o Município e dessa forma, a não aplicação do planejamento levará a contrariedade das expectativas criadas e certamente influenciará de forma negativa nas atividades particulares ali desenvolvidas.

Caso não sejam cumpridas as metas traçadas no planejamento, surge a possibilidade de propositura de ações que visem a implementação e observação daquilo que foi planejado, podendo o Ministério Público propor Ações Cíveis e os cidadãos Ações Populares dependendo do caso concreto, além é claro da possibilidade de tutelas emergenciais como narrado visando a implementação do que foi planejado do modo como foi idealizado ou ainda de maneira equivalente que traga os mesmos resultados, lançando mão inclusive de ações que tenham como meio coercitivo a imposição de multa pecuniária até o efetivo implemento do planejamento e de seus instrumentos.

Além da propositura de ações para que se implemente o planejamento municipal cabe ainda a responsabilização civil do agente público no tocante à omissão com relação ao planejamento.

A responsabilidade dependerá da demonstração da culpa do agente ou dolo de não praticar os atos que deveria e dessa forma respondendo pela sua inércia que trouxe danos à coletividade ou ao particular.

A indenização deve ser cabal, englobando o dano efetivo, os emergentes, os lucros cessantes e ainda eventual dano moral que possa surgir, conforme o princípio da indenização integral que vige no ordenamento pátrio.

Analisando-se por fim os aspectos abordados no presente trabalho, tem-se que a ordem econômica e social no âmbito municipal é dependente do planejamento municipal e seus instrumentos de viabilização.

Só se pode ter o desenvolvimento municipal sustentável e eficaz se observados os princípios elencados na ordem econômica e social trazidos na Constituição Federal, que serve de alicerce para as demais leis, devendo toda e qualquer elaboração de leis municipais e outras começarem e terminarem dentro do cenário do Direito Constitucional.

15. Referências Bibliográficas:

ARAUJO, Luiz Alberto David e Vidal Serrano Nunes Júnior. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BERNARDI, Ovídio. *Responsabilidades dos Prefeitos Municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: Uma Abordagem Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARNEIRO, Ruy De Jesus Marçal. *Cooperação das associações representativas no planejamento municipal: preceito constitucional vinculante*. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 19ª edição, 2004.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

DE CARVALHO, Ana Luisa Soares e Vânesca Buzelato Prestes. *Plano Diretor e Proteção às Ambiências Urbanas como elemento do Patrimônio Cultural: a Necessidade de Aplicação do Princípio da Precaução no caso de Porto Alegre*, in *Revista magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental*. Porto Alegre: Editora Magister S/A, 2005.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 17ª edição, 2004.

DEAMO, Francisco da Silva. *Da utilidade e da eficácia do plano diretor em cidades com menos de vinte mil habitantes*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Marília, 2002.

DE MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 17ª edição, 2005.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 12ª edição, 2000.

DIAS, Maria Cristina. *O planejamento municipal brasileiro à luz do ser e do dever-ser*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Marília, 2002.

FILHO, Diomar Ackel. *Município e Prática Municipal à luz da Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____. *Teoria Crítica do Direito Civil*, Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O município à luz da Constituição de 1988*. Bauru –SP: Edipro, 1993.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Argumentum Revista de Direito*. Marília-SP: UNIMAR, volume 03, 2003.

_____. *Argumentum Revista de Direito*. Marília-SP: UNIMAR, volume 04, 2004.

FIUZA, César. *Direito Civil Curso Completo*. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Editora Saraiva, 6ª edição, 1995.

JÚNIOR, Gabriel Dezen. *Curso Completo de Direito Constitucional*, Vol. I. Brasília-DF: Editora Vestcon, 2ª edição, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo: Editora Método, 7ª edição, 2004.

MASCARENHAS, Paulo. *Improbidade Administrativa e Crime de Responsabilidade de Prefeito*. Leme-SP: Editora De Direito, 2ª edição, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Mallheiros, 29ª edição, 2004.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade Anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

NAPOLITANO, Miguel Ângelo. *Da cooperação intermunicipal: princípio fundamental em fase de concretização, como exigência da ordem mundial*. Dissertação de Mestrado apresentada à Instituição Toledo de Ensino de Bauru, 2002.

NETTO, Domingos Franciulli. *O Novo Código Civil. Estudos em Homenagem ao Professo Miguel Reale*. São Paulo: LTr. 2003.

PERLINGIERI, Pietro, *Perfis do Direito Civil – Introdução ao Direito Civil Constitucional*; Rio de Janeiro-São Paulo, Tradução de Maria Cristina de Cicco, 2ª ed., Renovar, 2002.

POMPERMAYER, Márcia. *Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do texto constitucional de 1988*. Dissertação de Mestrado apresentada à Instituição Toledo de Ensino de Bauru, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2002.

TAVARES, André Ramos, *Direito Constitucional Econômico*; São Paulo, Método, 2003

TEPEDINO, Gustavo, *Temas de Direito Civil*; 2ª ed., São Paulo – Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil- Responsabilidade Civil*. São Paulo: Editora Atlas, 5ª edição, 2005.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

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

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a

evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

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

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

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

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

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

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

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

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

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

II – (VETADO)

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

§ 3º A notificação far-se-á:

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

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

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

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

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

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

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

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

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

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

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

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

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

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

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

§ 2º O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II – os possuidores, em estado de composesse;

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

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

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

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

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

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII

Do direito de superfície

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

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

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

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

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

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

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

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

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

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

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

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

Seção VIII

Do direito de preempção

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

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

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

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

I – regularização fundiária;

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

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

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

IX – (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

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

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

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

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

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

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

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

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

III – a contrapartida do beneficiário.

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

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

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

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

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

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

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

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

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

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

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

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

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

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

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

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

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

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

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

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

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

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

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

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

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

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

CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR

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

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

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

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

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

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

§ 5º (VETADO)

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

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

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

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

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

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

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

III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

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

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: .(Vide Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

"Art. 1º

.....

III – à ordem urbanística;

....." (NR)

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

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

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

"Art. 167.

I -

.....

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

....." (NR)

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

"Art. 167.

I –

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

38) (VETADO)

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

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

"Art. 167.

II –

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

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

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

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

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)