

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

CLAUDINE CAMARGO BETTES

GESTÃO URBANA RESPONSÁVEL: a colaboração legal

CURITIBA

2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

CLAUDINE CAMARGO BETTES

GESTÃO URBANA RESPONSÁVEL: a colaboração legal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Hardt

CURITIBA

2009

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Bettes, Claudine Camargo
B565g Gestão urbana responsável : a colaboração legal / Claudine Camargo
2009 Bettes ; orientador, Carlos Hardt. -- 2009.
 202 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2009
Bibliografia: f. 190-201

1. Planejamento urbano. 2. Brasil. Lei n.10.257, 10 de julho de 2001.
3. Responsabilidade fiscal. 4. Brasil. Lei n. 11.977, 7 de julho de 2009. I. Hardt,
Carlos. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-
Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

“GESTÃO URBANA RESPONSÁVEL: A COLABORAÇÃO LEGAL”

Por

CLAUDINE CAMARGO BETTES

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



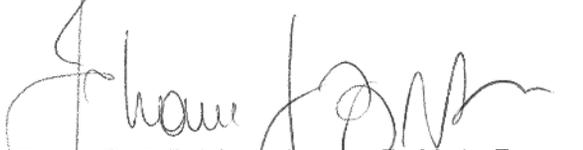
Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva
Diretor do Programa - PUCPR



Prof. Dr. Carlos Hardt
Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Clovis Ultramari
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof.ª Dr.ª Fabiane Lopes B. Neto Bessa
Membro Externo – PPGD/PUCPR



Prof. Dr. Renato Cymbalista
Membro Externo – UNICAMP

Curitiba, 21 de agosto de 2009.

“A cidade é o nosso mundo e a nossa responsabilidade.”

José Nilo de Castro (2009, p. 37)

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo;

Aos meus pais, Adilson e Sonia, por me possibilitar o estudo, pelo amor e eterno amparo;

Ao meu mais que marido, Carlos Alexandre, pelo amor e companhia;

Aos meus filhos, Bruno e Isabella, por suportar minha ausência e impaciência;

Ao meu orientador, Prof. Carlos Hardt, pela paciência, apoio e confiança, diante desse desafio multidisciplinar entre orientador e orientanda;

Aos estimados professores da Comissão Examinadora pela disponibilidade, atenção e pelas ótimas sugestões e questionamentos na banca de qualificação, que auxiliaram na conclusão deste trabalho;

Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana, pela transmissão de valiosos conhecimentos;

Ao Procurador-Geral do Município de Curitiba, Ivan Lelis Bonilha, por me possibilitar a realização do mestrado;

Ao Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, em especial seu Presidente, Dr. Carlos Homero Giacomini, por ter acreditado e investido em minha capacitação;

A minha estimada amiga e colega de Procuradoria, Cintia Estefania Fernandes, por ter me indicado esse curso e pelo apoio e presença constantes;

Aos meus queridos colegas da Procuradoria do Município de Curitiba, da Secretaria Municipal de Finanças e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, pelas conversas e discussões que permitiram a evolução de minhas reflexões;

Aos meus amigos e minha família pela compreensão na minha ausência;

A Tahise Negro Marques, paciente secretária do Programa de Pós-Graduação, pela imprescindível parceria na conclusão de todas as etapas;

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

O Poder Público Municipal possui a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano. Dentro deste enfoque deve cumprir dispositivos legais que disciplinam, limitam e controlam a atividade do gestor. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de benefícios à gestão urbana neste aspecto, porém, mesmo após nove anos de sua vigência, ainda se verificam problemas como desvios de verbas do erário e má condução de políticas públicas. Visando aliar à gestão fiscal responsável, outros elementos que possibilitem minimizar esses problemas, foi analisada a colaboração da legislação na busca de uma gestão integralmente eficiente e responsável. Diante disso, o objetivo geral da dissertação é propor diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável por meio da análise dos preceitos e instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade e do projeto de lei denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Neste sentido, a revisão bibliográfica aborda os princípios e instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como principal elemento da gestão fiscal responsável e os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade, do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e da Lei Federal nº 11.977/2009, como elementos da gestão territorial urbana responsável. O estudo analisa ainda algumas formas de avaliação desses dois eixos legais de gestão responsável por meio de pesquisa bibliográfica e documental de dados nacionais característicos destes aspectos e sua possível correlação. Conclui-se, decorrente da análise destes instrumentos, aliando a gestão fiscal e a gestão territorial urbana, que a colaboração da legislação para o aperfeiçoamento da gestão urbana, para a construção de uma gestão urbana responsável, pode ser resumida no binômio planejamento e participação.

Palavras-chave: Gestão Urbana Responsável. Planejamento Urbano. Instrumentos. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estatuto da Cidade. Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Lei Federal nº 11.977/2009.

ABSTRACT

The Municipal Government has the responsibility for managing the urban development policy. Within this approach it must accomplish legal devices that discipline, restrain and control the public manager's activity. The edition of the Fiscal Responsibility Act brought a series of benefits to urban management in this aspect; however even after nine years of its validity we can still find problems as public funds deviation and bad public policy conducting. In a way to gather responsible fiscal management to other elements that help minimize these problems, legislation help was analyzed in a way to find a whole efficient and responsible management. Before this, the general goal of this dissertation is to suggest directives to build the concept of urban responsible management throughout the analysis of the precepts and instruments of the Fiscal Responsibility Act, the City's Statute, and the bill known as the Urban Territorial Responsibility Act. In this way, the bibliographic review approaches the principles and instruments of the Fiscal Responsibility Act, as the main element of responsible fiscal management; the principles and instruments of the City's Statute, the Urban Territorial Responsibility Bill and the Federal Law 11.977/2009 as elements of urban territory responsible management. The study also analyses some forms of evaluation of these two legal axes of responsible management by means of bibliographic and documental research of characteristic national data of these features and their possible correlation. It's concluded, by the analysis of these instruments, uniting fiscal management and urban territory management, that legislation collaboration towards urban management improvement, for building responsible urban management, can be summarized by the binomial planning and involvement.

Keywords: Responsible Urban Management. Urban Planning. Instruments. Fiscal Responsibility Act. City's Statute. Urban Territorial Responsibility Act Project. Federal Law 11.977/2009.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Quadro 1	Diagrama da estrutura do trabalho	18
Quadro 2	Exemplo de formulação concreta de um programa em um PPA ...	68
Quadro 3	Exemplo de programa no Anexo de Metas da LDO	73
Quadro 4	Exemplo de programa na LOA	79
Quadro 5	Princípios e instrumentos relacionados à gestão fiscal	81
Quadro 6	Demonstração da composição do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS	90
Quadro 7	Diferenças entre condomínio urbanístico e loteamento fechado ou com controle de acesso	162
Quadro 8	Princípios e Instrumentos relacionados à gestão territorial urbana	170
Quadro 9	IDH dos municípios paranaenses que não prestaram contas	174
Quadro 10	IDH dos municípios paranaenses que prestaram contas	174
Quadro 11	Princípios e Instrumentos relacionados à gestão urbana responsável.....	179
Tabela 1	Total de municípios com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor e municípios que necessitavam elaborar o Plano Diretor até 10 de outubro de 2006, total e percentual, segundo critérios de obrigatoriedade - Brasil – 2005	105
Tabela 2	Situação dos municípios em relação ao Plano Diretor em 2007, segundo o critério de obrigatoriedade em razão da faixa populacional.....	105
Tabela 3	Situação dos municípios em relação ao Plano Diretor em 2007, segundo o critério de obrigatoriedade em razão de integrar região metropolitana.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CEPAC	- Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF	- Constituição Federal
CNM	- Confederação Nacional dos Municípios
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	- Estatuto da Cidade
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
FINBRA	- Finanças do Brasil
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRFS	- Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MP	- Medida Provisória
PD	- Plano Diretor
PIB	- Produto Interno Bruto
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PL	- Projeto de Lei
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
ZEIS	- Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS	21
2.1	O ESTADO BRASILEIRO E SEUS PRINCÍPIOS	21
2.1.1	Princípio Republicano	23
2.1.2	Princípio Federativo	24
2.1.3	Princípio da Autonomia Municipal	25
2.1.4	Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	26
2.1.5	Princípio da Igualdade	27
2.1.6	Princípio da Legalidade	28
2.1.7	Princípio da Impessoalidade	31
2.1.8	Princípio da Moralidade	31
2.1.9	Princípio da Publicidade	32
2.1.10	Princípio da Eficiência	33
2.1.11	Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público	35
2.2	GESTÃO URBANA	37
2.3	GESTÃO RESPONSÁVEL	45
3	GESTÃO FISCAL E GESTÃO TERRITORIAL URBANA	50
3.1	GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	50
3.1.1	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	52
3.1.1.1	Plano Plurianual – PPA	65
3.1.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	70
3.1.1.3	Lei Orçamentária Anual - LOA	75
3.1.1.4	Efeitos/resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal	81
3.1.2	AVALIAÇÃO DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	85
3.2	GESTÃO TERRITORIAL URBANA RESPONSÁVEL	92
3.2.1	ESTATUTO DA CIDADE	95
3.2.1.1	Plano Diretor	102
3.2.1.2	Demais instrumentos	110
3.2.2	PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA	127
3.2.2.1	Revisão da Lei de Loteamento e Regularização Fundiária Sustentável	137

3.2.2.2 Gestão plena: um conceito de Município	152
3.2.2.3 Condomínio urbanístico e loteamento fechado	157
3.2.2.4 Demarcação urbanística e legitimação da posse – Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009	163
3.2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL URBANA RESPONSÁVEL	171
4 DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE GESTÃO URBANA RESPONSÁVEL.....	179
5 CONCLUSÕES	185
REFERÊNCIAS	190
ANEXO	202

1 INTRODUÇÃO

A cidade, forma concretizada do processo de urbanização, marca profundamente a civilização contemporânea, sendo possível encontrar suas origens na Antiguidade. A cidade de hoje é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos (SPOSITO, 2001).

A vida cotidiana destas cidades encontra-se ligada à administração estatal e é a quem a sociedade procura quando suas necessidades e direitos não são atendidos. Nesta dinâmica, a sociedade desenvolve-se entre interesses diversos, muitas vezes antagônicos, e o gestor urbano tenta harmonizar necessidades, interesses, desigualdades e o dever de cumprir sua função de forma responsável e eficiente.

O desenvolvimento da atividade do gestor urbano e as consequências para a sociedade que vive nas aglomerações urbanas constituem o cenário da análise que ora se inicia.

O crescimento das cidades criou problemas econômicos complexos para seus gestores locais, como também gerou problemas de gestão, como dificuldades na tomada de decisões, a visão de curto prazo, a ineficiência e o descaso do funcionalismo público, a dificuldade de recrutamento adequado e, muitas vezes, a irracionalidade dos dirigentes (LOPES, 1998).

A sociedade espera do aparato estatal, personificado na figura do gestor, a efetivação de políticas públicas voltadas ao seu bem estar e que garantam todas as condições de uma vida digna para os indivíduos e suas famílias, bem como para as futuras gerações.

Advindas dos anseios desta sociedade, emergem princípios e regras que pretendem garantir que gestores utilizem todos os meios necessários ao pleno desenvolvimento de sua cidade e ao atendimento das carências da população.

Em que pese todas as exigências legais e os clamores da sociedade em busca de uma gestão que implemente as políticas públicas necessárias de forma efetiva, ainda se verificam casos de desorganização administrativa com o consequente desperdício de dinheiro público e desassistência da população.

Entretanto, tais problemas não estão necessariamente ligados à má-fé, desinteresse ou comodismo dos gestores, muitas vezes apenas à falta de capacidade de gerenciar e implementar projetos.

O estado precário e delicado da gestão pública verificado em algumas sociedades é revelado pelo dilema enfrentado pelo gestor urbano entre precisar criar condições favoráveis para a inserção da cidade no mundo da economia globalizada e procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam os setores sociais mais fragilizados (FREY, 2004).

Para Walter e Choate (*apud* LOPES, 1998) as deficiências de gestão podem ser de duas ordens. Administrativa, envolvendo incompetência nas operações do dia a dia, serviços descuidados por parte de muitos funcionários públicos, a gestão irracional e sem inspiração de alguns administradores públicos, fracos procedimentos de compra e vagarosa tomada de decisões. E uma deficiência estratégica devida a pouca consideração dada a tendências e fatos a longo prazo, processos fracos ou inexistentes de planejamento, transposições limitadas entre planos e ações, e ausência de mecanismos de avaliações e ajustes.

Diante dos dilemas e dificuldades que o gestor enfrenta, ainda que atue com ética e seriedade, pode incorrer em ilegalidades por ausência do discernimento e capacitação necessários à boa gestão.

Isto pode ocorrer, por exemplo, como resultado de ações isoladas, muitas vezes individuais, descompassadas de qualquer política pública ou plano de governo pré-definido.

De outro lado, algumas ações de gestão urbana são implementadas de forma açodada, em razão de questões políticas, ou até mesmo por pressão da opinião pública.

Desta forma, nos deparamos com ações sem a devida previsão orçamentária, desconectadas das diretrizes legais correspondentes, sem o procedimento exigido, sem definição de prazos, metas, objetivos e gestores envolvidos, entre outros.

Estas situações podem acarretar uma série de consequências indesejáveis aos gestores públicos, diante de sua responsabilidade pelo correto e efetivo direcionamento das ações e recursos públicos, além do prejuízo à sociedade.

O elevado crescimento das cidades tornou cada vez mais custoso ao Poder Público implementar políticas públicas abrangentes e efetivas. Neste prisma, é muito

importante que os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira possível, atendendo um maior número de habitantes de maneira adequada no prazo necessário.

Assim, quando ações são realizadas sem o procedimento adequado, inexistente a mínima garantia de que o dinheiro público foi aplicado de forma correta, na alternativa mais adequada ou da forma mais econômica.

Depreende-se daí o patente prejuízo à sociedade que está à espera de políticas públicas eficientes, sendo imprescindível a busca de soluções para estes problemas como forma de possibilitar maior efetividade na gestão urbana, otimizando ações e recursos públicos.

Dentro deste contexto surge a imperiosa necessidade do planejamento, e de que ele seja amplo, para evitar o cenário de problemas mencionado.

Na realidade, ainda há poucos gestores que conhecem e aplicam o planejamento na rotina de suas atividades, pelo que é oportuna a disseminação e o incentivo de sua utilização.

A utilização do planejamento pode, inclusive, ser subsídio para uma análise mais profunda e detalhada dos resultados da gestão e do desempenho do gestor.

Mesmo com a existência de imposições legais como, por exemplo, formulação de Plano Plurianual e de Plano Diretor, ainda se observam ações de gestão pública improvisadas, desconectadas de uma política pública planejada e, desta forma, afastadas dos princípios que devem nortear a atividade administrativa.

Percebe-se também a crescente demanda da população por uma gestão urbana eficiente e responsável, que exige gestores públicos capacitados para o desafio de realizar as políticas públicas propostas de maneira coordenada.

Além disso, constata-se que o administrado está cada vez mais preparado e especializado quanto aos seus pleitos e aos mecanismos de satisfação de seus interesses.

Se a execução de políticas públicas é a forma pela qual o Estado realiza a promoção e proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos no ordenamento jurídico, a elaboração dessas políticas deve estar em consonância com os ditames da Constituição Federal e com os demais instrumentos normativos (AITH, 2006), que são objeto de análise da presente pesquisa.

Relativamente à política urbana, a Constituição Federal de 1988 apresenta um capítulo específico, privilegiando as ações de planejamento e atribuindo como

competência do Poder Público Municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano.

O texto constitucional apresenta instrumentos que visam a instauração da função social da cidade e da propriedade e assegura o direito ao meio ambiente, fortalece o reconhecimento da autonomia dos Municípios, dispondo que a política de desenvolvimento local deve ser executada pelo Poder Público Municipal, visando a garantia do bem-estar de seus munícipes.

A Constituição Federal determinou expressamente que os assuntos de interesse local são de competência do Município, sendo portanto, principal responsável pela implementação de políticas públicas locais.

Para a realização das tarefas constitucionais assumidas, os Municípios necessitam de instrumentos de planejamento e gestão que viabilizem o seu cumprimento de maneira eficiente e responsável.

Segundo Frey (2002, p.3), em boa parte das cidades faltam condições e ferramentas adequadas de gestão urbana para implementação de iniciativas capazes de promover um desenvolvimento sustentável urbano, observando os preceitos de justiça social: “Faltam estruturas e instituições apropriadas de gestão urbana para estimular a ação coletiva e articular os diferentes atores locais em torno de objetivos comuns de desenvolvimento local.”

O aumento dos gastos públicos como forma de superar as dificuldades decorrentes da ausência de planejamento demonstra a atitude passiva que possuem alguns gestores. Se faz necessária a substituição deste pensamento por novas formas de gerenciamento com técnicas participativas e transparentes (HARDT *et al*, 2006).

Para superar os desafios da sociedade atual, os gestores públicos necessitam de novos instrumentos, recursos tecnológicos, procedimentos e formas de ação adequadas, enfim, modelos inovadores de gestão urbana (REZENDE *et al* 2003).

No Brasil, entre os instrumentos que se propõe a tal mister, encontramos os decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Fundamentada nos princípios: planejamento, transparência e controle; a gestão fiscal responsável foi trazida à realidade brasileira pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 e apresenta uma série de instrumentos de planejamento que visam a eficiência na gestão.

Objeto de inúmeros debates políticos e discussões jurídicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como a grande esperança para a solução dos problemas da gestão pública. Foi anunciada como garantidora de gestões probas, transparentes e eficientes.

Porém, após nove anos de vigência da lei, parece que a gestão fiscal responsável não se mostrou suficiente para o alcance da gestão eficiente e séria em todos os Municípios brasileiros.

Os noticiários continuam apresentando casos de desvio de verbas do erário e de má condução das políticas públicas. E a atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, tem sido cada vez mais necessária.

Neste sentido poderia se indagar sobre o fracasso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, não restam dúvidas de que a questão é muito mais abrangente e, principalmente, de que a gestão fiscal responsável não pode ser a única solução para os problemas da gestão urbana.

Indiscutível que o perfil ético do gestor é pressuposto para que qualquer atividade seja desenvolvida de acordo com o interesse da sociedade. Porém, afastadas as questões éticas da discussão, ou seja, ainda que o gestor seja ético, probo e atue dentro dos padrões morais, observa-se que apenas os instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal não são suficientes para uma gestão integralmente eficiente.

Tome-se por exemplo a realização de uma obra de pavimentação: se o gestor realizar a previsão orçamentária adequada, o procedimento de licitação e contratação exigido, o pagamento e a prestação de contas dentro dos prazos, será considerado pelo Tribunal de Contas um gestor responsável, pois cumpriu os ditames da responsabilidade fiscal.

Entretanto, se referida obra foi realizada num local onde já havia pavimentação ou no qual não seria necessária, apenas por opção política ou de interesses injustificados, quando seria realmente necessária a sua realização no bairro de população de baixa renda, onde inexistia pavimentação e seria importante para possibilitar o transporte público ou a adequada coleta de lixo, os preceitos da gestão fiscal responsável não conseguem evitar.

Assim, pode-se refletir no sentido de questionar se para a gestão urbana, compreendida como a gestão integral e plena dos Municípios, tal lei atingiu sua finalidade, se alcançou os seus objetivos.

Sobre outro aspecto, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, também trouxe instrumentos de gestão visando o melhor planejamento e desenvolvimento dos Municípios.

O Estatuto, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu 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. Neste intuito, prevê inúmeras formas de planejamento e traz hipóteses de improbidade administrativa visando a responsabilização pelo descumprimento de suas determinações.

O Estatuto alterou o foco do planejamento das cidades, direcionando-o às pessoas e não apenas ao território, quando fixou que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Racionalidade que decorreu da Constituição Federal, a qual enfatizou a garantia de direitos fundamentais e de direitos sociais.

Por outro lado, é de se ressaltar que, doze anos após a promulgação da Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, alterou-se a redação do artigo 6º no capítulo dos Direitos Sociais, incluindo-se, entre estes, o direito a moradia: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

A moradia deixou de ser tratada como atividade econômica, orientada pelos princípios do livre exercício e livre concorrência, para ser entendida como serviço público. A Constituição Federal imprimiu na habitação a marca do interesse público (CASTRO, 2001).

Neste sentido, denota-se a crescente preocupação com um dos mais graves problemas sociais e urbanos a serem equacionados no campo das políticas públicas no país, a questão da habitação. Tanto no que diz respeito à precariedade das condições de moradia nas quais vive uma grande parcela da população brasileira, quanto ao déficit habitacional e a processos de ocupação irregulares e ilegais.

A inclusão tardia na Constituição Federal fez com que se argumentasse a inexistência de direito a moradia no Brasil, situação que já estava prevista na ordem jurídica de outros países há muito tempo, como por exemplo, na Constituição mexicana que já trazia tal previsão desde 1917 (GAZOLA, 2008).

Na sequência, no ano seguinte a esta emenda constitucional, verifica-se essa mesma preocupação demonstrada no Estatuto da Cidade que elenca como primeira diretriz da política urbana nacional a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Neste prisma, com a inclusão constitucional e os dispositivos do Estatuto da Cidade, não restam dúvidas de que a moradia está no centro das discussões da gestão urbana, compondo o direito à dignidade da pessoa humana.

Para enfrentar esta questão é necessária a conjugação de esforços das três instâncias de governo, federal, estadual e municipal, porém, saliente-se, que apesar da gestão das condições habitacionais se tratar de um problema nacional, diante de sua gravidade e abrangência, seu reatamento territorial se dá diretamente no âmbito municipal que, como se sabe, dispõe de instrumentos e de recursos orçamentários, na maioria dos casos, muito limitados ou inexistentes (IBGE, 2006).

Atualmente, interferem no desenvolvimento urbano, os três entes políticos da Federação, mas de forma completamente desintegrada e aleatória, sem clareza de objetivos, das metas ou das prioridades. A intervenção estatal a ser realizada deve estar em conformidade com as diretrizes de uma política nacional, se e quando esta estiver formulada, seja pela execução direta de programas, seja pelo fomento, pelo subsídio, ou, ainda, pela regulação do mercado privado. Entretanto não há qualquer distribuição de responsabilidades entre os três níveis de governo. “Mas sem esta transparência quanto às responsabilidades, a quem cobrar os programas, e em que medida?” (CASTRO, 2001, p. 115-116).

Novas responsabilidades na gestão dos Municípios também resultaram da obrigatoriedade constitucional de elaboração de Planos Diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Entretanto, estes Municípios possuem limitadas competências técnicas e administrativas (HARDT *et al*, 2006).

Neste sentido, encontra-se em discussão na Câmara Federal projeto de lei denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, simplifica procedimentos de licença e registro, traz inovações quanto às responsabilidades do empreendedor e do Poder Público, harmoniza aspectos ambientais, urbanísticos, sociais, contratuais e registrários do processo de urbanização e propõe dois novos instrumentos ao Estatuto da Cidade.

Mais uma vez uma lei é denominada “Lei de Responsabilidade”, procurando atingir os objetivos de uma gestão mais responsável, principalmente neste momento voltado à habitação, à realização do direito à moradia.

Assim, o Estatuto da Cidade e o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que compõem a gestão territorial urbana responsável neste estudo, são propostos como forma de, aliados à Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentar diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável.

Como mencionado, uma gestão integral, plena, eficiente e responsável não se alcança somente com a edição de determinada lei. Para uma gestão integral devem ser considerados aspectos éticos, sociais, políticos, ideológicos, urbanísticos, legais, territoriais, ambientais, fiscais, financeiros, administrativos, orçamentários, de planejamento, entre outros.

Na presente pesquisa, sem desconhecer a importância de todos os aspectos envolvidos, delimitou-se a análise na colaboração da legislação para uma gestão responsável. A sociedade brasileira, por seus representantes eleitos, elaborou a legislação optando por fixar estes dois enfoques: a responsabilidade fiscal e a responsabilidade territorial urbana.

Desta forma, o **objetivo geral** da dissertação é analisar os instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, e do projeto de lei denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana como forma de propor diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável.

Assim, o Quadro 1, que segue, demonstra de maneira simplificada como se pretende construir o conceito de gestão urbana responsável legalmente definido.

Gestão Urbana Responsável	Gestão Fiscal Responsável	Lei de Responsabilidade Fiscal
	Gestão Territorial Urbana Responsável	Estatuto da Cidade
		Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana

Quadro 1 – Diagrama da estrutura do trabalho

Os objetivos específicos do presente estudo são:

- a) analisar os princípios e instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como principal elemento da gestão fiscal responsável;

- b) analisar os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade e do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, como elementos da gestão territorial urbana;
- c) analisar formas de avaliação dos dois eixos legais de gestão responsável;
- d) propor diretrizes para a construção de um conceito de gestão urbana responsável.

Compreendendo a gestão urbana como a gestão integral do Município, a demonstração da utilização adequada e conjugada destes instrumentos pode colaborar na construção de um conceito de responsabilidade integral do gestor.

Com a adoção deste conceito, podem ser criadas condições para que os gestores públicos desempenhem sua atividade evitando responsabilização por eventuais irregularidades.

Portanto, esta pesquisa tem a pretensão de verificar se a observância dos instrumentos legalmente previstos, incluindo a gestão fiscal e a gestão territorial urbana, pode levar ao cumprimento por parte do gestor das responsabilidades exigidas pelo ordenamento jurídico e à efetividade na gestão, construindo assim, um conceito de gestão urbana responsável.

O presente trabalho se constitui de dissertação, enquadrando-se no conceito de pesquisa exploratória, no que concerne aos objetivos, e tem a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como procedimentos de coleta (SANTOS, 2000).

Diante disso, optou-se por elaborar pesquisa bibliográfica e documental, que permite a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia ser pesquisada diretamente (GIL, 1991).

Ao se tratar de cada um dos eixos de responsabilidade na gestão eleitos para o estudo, fiscal e territorial urbana, se abordou inicialmente os textos legais que o compunham com breve contextualização do panorama histórico em que se apresentaram. Posteriormente, foi realizada a descrição e análise dos princípios e instrumentos extraídos dessas legislações, apresentando-se, na sequência, algumas das possíveis formas de avaliação da observância destes postulados pelos gestores e eventuais correlações entre esses dados.

Salienta-se a opção do presente trabalho em manter as descrições e análises como integrantes da mesma seção, como facilitador à compreensão de cada elemento.

Assim, a pesquisa foi realizada sobre os diversos conceitos e instrumentos de planejamento e gestão, especialmente os relativos à responsabilidade fiscal e territorial urbana, e sobre dados nacionais característicos destes instrumentos, propiciando a contextualização da proposta de diretrizes para a construção do conceito de gestão urbana responsável.

2 BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS

Prefacialmente se faz necessário estabelecer algumas premissas sobre as quais se desenvolve o presente trabalho.

Ao se pesquisar a gestão entendeu-se primordial a sua contextualização no cenário constitucional brasileiro, diante dos fundamentos do Estado brasileiro, já que estes devem ser os norteadores de toda e qualquer ação do gestor público. Neste sentido, apresentam-se os conceitos e relações entre o tema central e alguns dos princípios constitucionais, sendo selecionados aqueles que mais se destacam na pesquisa.

Na sequência, delimitam-se os conceitos de gestão urbana e de gestão responsável para demonstrar as bases teórico-conceituais em que se fundamentam as demais etapas do estudo.

2.1 O ESTADO BRASILEIRO E OS SEUS PRINCÍPIOS

Para compreensão e análise das diretrizes que devem ser observadas na gestão, mister se faz a percepção dos fundamentos do Estado em que vivemos. Assim ocorre posto que a adequação de uma determinada ação do gestor ou a avaliação do grau de responsabilidade de sua gestão precisa ser realizada frente aos ditames da sociedade em que se insere.

O Estado, expressão da sociedade, é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Infere-se do conceito quatro características próprias do Estado: a soberania, o território, o povo e a finalidade (DALLARI, 1998).

Com a Revolução de 1930, o Brasil passa a ser um Estado Social, também denominado Estado do bem-estar ou Welfare State, nascido diante da crise estatal decorrente da ineficiência do modelo liberal para fazer frente à necessidade de justiça social e maior igualdade (BONAVIDES, 2001b).

A Constituição brasileira de 1934 traz novos princípios que ressaltam o aspecto social dos direitos fundamentais da pessoa humana, sob o modelo da Constituição alemã de Weimar de 1919.

A igualdade que se pretende ver atingida não é mais a igualdade jurídica, mas sim, a igualdade material, não mais perante a lei, mas de uma igualdade “feita” pela lei, uma igualdade “através” da lei (BONAVIDES, 2001a).

Passa-se a assegurar um mínimo material para o povo, por meio da intervenção do Estado na sociedade, na economia e na esfera individual, originando-se os direitos sociais, também chamados de direitos de terceira geração como o direito à saúde, à moradia, à educação, dentre outros (FERNANDES C., 2005).

O Estado é reconhecido como uma ordem jurídica, assim, todo Estado é um Estado de Direito. Entretanto, utiliza-se tal expressão para designar um tipo especial de Estado, aquele que satisfaz aos requisitos da democracia e da segurança jurídica (Kelsen, 1998). Neste sentido, conclui-se que prevalece no Brasil o Estado Social Democrático de Direito.

O conteúdo das Constituições Federais brasileiras de 1934, 1946 e 1988 também conduz à constatação de que o Estado brasileiro é um Estado social. A atual Constituição, vigente desde 1988, consagra o Estado social e se fundamenta em princípios materiais estruturantes, quais sejam: o Estado de Direito, a Democracia, a República e a Federação.

Traz o texto constitucional:

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:

- I. a soberania;
- II. a cidadania;
- III. a dignidade da pessoa humana;
- IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V. o pluralismo político.

Para alcançar o Estado que a sociedade brasileira deseja, devem ser observados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil plasmados na Constituição e que se constituem princípios gerais de toda a ordem jurídica:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais princípios constitucionais devem ser observados pelos legisladores, pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário, e devem sustentar as interpretações de todo o contexto constitucional, inclusive para a análise que ora se pretende.

O Estado em que vivemos é de Direito e com o advento da Constituição de 1988 passa a ser mais que isto, ele é Social, principal premissa a ser atendida pelo gestor. Na busca da responsabilidade o gestor deverá atender o Estado Social Democrático de Direito, sendo que o Social representa o humano, o Democrático representa a participação e a transparência, e de Direito que representa a observância à legislação.

Elaborando a análise da gestão responsável é imprescindível que se tenha como premissa que o fim constitucional do Estado em que vivemos (e o que queremos, posto que é a expressão da sociedade), visa a busca pela igualdade material e pelo bem-estar coletivo, observando os princípios que o compõem.

Passa-se então, a expor sobre os princípios norteadores do estudo, salientando desde já que não foram listados em razão de eventual hierarquia ou importância.

São aqui tratados os seguintes princípios: Princípio Republicano, Princípio Federativo, Princípio da Autonomia Municipal, Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Igualdade, Princípio da Legalidade, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Publicidade, Princípio da Eficiência e Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público.

2.1.1 Princípio Republicano

O Brasil é concebido como República desde 1889, constando, a forma republicana de governo, como princípio na Constituição Federal desde 1891.

Canotilho (1999) pontua que República significa “uma comunidade política, uma ‘unidade colectiva’ de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo dos mesmos”.

Importante ressaltar do ensinamento do mestre português que se trata de uma ordem de domínio sujeito à deliberação de cidadãos livres e iguais, que a República é uma organização política que serve o homem e não é o homem que serve os aparelhos políticos organizatórios.

No núcleo deste princípio encontra-se o voto direto, secreto, universal e periódico que está elencado entre os incisos do artigo 60 da Constituição Federal sendo, portanto, cláusula pétrea que não pode ser alterada por emenda constitucional.

República é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, normalmente representativo, transitório e com responsabilidade (CARRAZZA, 2001).

Hely Lopes Meirelles (2006) afirma que República “é forma de governo caracterizada pela temporariedade das funções políticas e pela responsabilidade dos governantes, diversamente da Monarquia, em que o soberano é vitalício e irresponsabilizável.”

Neste sentido pode-se verificar que o princípio republicano não somente é um dos princípios que informam o Estado em que vivemos, mas que norteia também a gestão responsável por parte dos detentores do poder, que deverão gerir como mandatários e não em interesse próprio.

2.1.2 Princípio Federativo

Federação é a união de Estados membros autônomos, entendendo-se como autônomo aquele que é detentor de competências próprias desenhadas pela Constituição e capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, originando um Estado novo, Estado Federal, porém, com este não se confundindo, mas representando uma organização estatal.

O Estado Federal no Brasil foi implantado pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que se originou juntamente com a forma de governo republicana, viabilizando a consecução desta.

Relevante fixar nesta pesquisa que o Município faz parte desta federação, como dispõe o texto constitucional:

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:

(...)

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.

Considerando este contexto, o Município é reconhecido como entidade estatal de terceiro grau, ante a outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa (MEIRELLES, 2006).

Ainda que se possa afirmar que os Municípios possuem autonomia menos ampla, tais limitações não descaracterizam sua natureza de entidades estatais.

Alguns autores chegam a afirmar que a participação dos Municípios não é essencial ao federalismo, que estes não possuem representação no Senado Federal e nem Poder Judiciário próprio, razões pelas quais seriam autônomos mas não entes federativos.

Por outro lado, entende-se como afirma Santi Romano (*apud* FERREIRA,1969), que o Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum povo conservar-se politicamente livre por muito tempo sem uma forte organização municipal: “o Município é o melhor distribuidor de energia do Estado.”

O Município como ente federativo é esboço de fortalecimento da República, que também é intocável. Assim, a ideia de federação, respeitando inclusive o *status* do Município como ente federativo, é premissa que não pode ser afastada do presente estudo, posto que o Município é o foco do trabalho.

2.1.3 Princípio da Autonomia Municipal

A descentralização do poder do Estado se coaduna com o ideal democrático e, por outro lado, a garantia da administração municipal autônoma é um elemento constitutivo do Estado de Direito.

A autonomia do Município deve ser entendida como a sua prerrogativa de legislar, governar e administrar a comunidade local dentro de suas atribuições e

competências fixadas pela Constituição Federal. Neste aspecto, o Município não está obrigado a consultar ou acatar a vontade de outros membros da Federação.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia municipal nos aspectos político, administrativo e financeiro como se observa de vários de seus dispositivos. Cabe aos Municípios a elaboração de suas próprias leis orgânicas, instituir seu próprio governo, suas políticas administrativas, determinar a direção e execução dos serviços públicos de natureza local, dispor seus próprios recursos por meio da instituição e arrecadação de receitas tributárias e não tributárias.

A autonomia constitucionalmente outorgada aos Municípios garante sua igualdade com os demais entes e garante que seja respeitado o seu poder de atuação sendo inconstitucional qualquer tentativa de invasão de sua competência.

Esta autonomia deve ser considerada na análise do pretendido no presente estudo uma vez que se tratará do desenvolvimento de atividades do ente municipal diante também de legislações federais.

2.1.4 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.

Do princípio da dignidade da pessoa humana decorrem outros dispositivos constitucionais como o artigo 170 que dispõe que a ordem econômica deve assegurar a todos existência digna, como o artigo 193 determinando que a ordem social visará a realização da justiça social e, entre outros, o artigo 205 dispondo que a educação é direito de todos e visa o pleno desenvolvimento da pessoa. Não se tratam de meros enunciados formais, mas são indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana (SILVA, 2006a).

Todos os princípios jurídicos devem ser vinculados à dignidade da pessoa humana, posto que o ser humano jamais pode ser sacrificado em homenagem a alguma necessidade circunstancial ou a propósito de interesses específicos de outros seres humanos ou de determinada categoria.

O Estado deve ser um instrumento para realizar a dignidade humana e o exercício do poder político somente adquire sentido completo e perfeito quando relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana (JUSTEN FILHO, 2005),

razão pela qual a análise do desenvolvimento das atividades do gestor urbano será elaborada sempre considerando a realização deste princípio.

2.1.5 Princípio da Igualdade

A supremacia da dignidade humana traz a isonomia de todos os seres humanos, sendo que cada um e todos merecem idêntico respeito (JUSTEN FILHO, 2005). Todos devem ser tratados igualmente na medida em que se igualem e desigualmente na medida em que se desigualem.

A igualdade no seu sentido jurídico-formal, igualdade perante a lei, tem sido assegurada pelas constituições. A Constituição Federal de 1988, traz em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e reforça o princípio com muitas outras normas, como no inciso I do artigo 5º, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Regras de igualdade material também foram trazidas pela atual Constituição como no artigo 7º, incisos XXX e XXXI, normas que proíbem distinções fundadas em certos fatores, ao vedarem diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil e qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência. E ainda, os seguintes dispositivos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - promover o bem de todos, **sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:
(...)

VII - **redução das desigualdades** regionais e sociais;

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o **bem-estar e a justiça sociais.**

Art. 196. A saúde é **direito de todos** e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

outros agravos e ao **acesso universal e igualitário** às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - **igualdade de condições** para o acesso e permanência na escola;

A igualdade é direito fundamental e é uma das formas do Estado promover a dignidade da pessoa humana.

Não restam dúvidas de que é impossível satisfazer de modo totalmente equivalente a todos os seres humanos, posto que as coisas aptas a satisfazer as necessidades individuais e coletivas encontram-se no mundo em quantidade limitada. Neste sentido, conceder determinado benefício a um indivíduo é deixar de atender igualmente a outro.

Deve ser considerada ainda que a necessidade individual e coletiva é variável, cada indivíduo pode obter satisfação equivalente com benefício diverso.

Diante disto, apresenta-se a maior dificuldade para a aplicação do princípio da igualdade que é a identificação do critério para estabelecer diferenças entre as situações (JUSTEN FILHO, 2005).

Para Bobbio (1996, p.41-42), o princípio “a cada um segundo a necessidade” é o mais igualitário, posto que considera os homens iguais entre si em face das necessidades e não com relação às capacidades.

No tocante à atividade do gestor urbano a tarefa não pode se restringir a diferenciar as situações, mas deve levar em conta o resultado a ser produzido e o critério diferenciador escolhido deve ser compatível com a ordem jurídica.

A atividade de gestão diante do princípio da isonomia também é fundamental para o desenvolvimento da análise ora proposta.

2.1.6 Princípio da Legalidade

A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da legalidade em seu artigo 5º, inciso II: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

O princípio da legalidade é elemento fundamental do Estado Social Democrático de Direito sendo que a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como a expressão da vontade geral.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o texto constitucional traz em seu artigo 37 que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; denominados como os princípios da Administração Pública.

A legalidade constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, ao mesmo tempo que os define também estabelece os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2006).

A vontade da Administração Pública é a que decorre da lei, só pode fazer o que a lei permite, diferentemente das relações entre particulares onde se aplica o princípio da autonomia da vontade, permitindo que se faça tudo o que a lei não proíbe.

Neste sentido, o gestor não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos munícipes, pois depende de lei.

O referido princípio contrapõe-se às tendências de exacerbação personalista dos governantes, a todas as formas de poder autoritário pois origina-se na ideia de soberania popular, de exaltação de soberania (MELLO, 2007).

Se todo poder emana do povo, como dispõe a Constituição Federal do Brasil, os governantes são os representantes da sociedade. O Poder Legislativo, como representação popular, deve definir na lei o interesse público e as formas de alcançá-lo e o Poder Executivo, cumprindo tais leis, deve concretizar o interesse público.

A Administração Pública deve não somente obedecer as leis, mas colocá-las em prática, bem como a atividade de gestão deve se direcionar no sentido de adequar os fatos da vida real às categorias legais.

Analisando o artigo 84, IV, da Constituição Federal que traz, entre as competências do Presidente da República: “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”, destaca-se que mesmo o Chefe do Poder Executivo da União apenas pode produzir atos que

ensejem execução fiel da lei. Pressupõe-se uma lei da qual os gestores são fiéis executores (MELLO, 2007).

Relevante mencionar que existem exceções previstas na própria Constituição em razão de circunstâncias excepcionais, como as medidas provisórias e decretação de “estado de defesa” ou “estado de sítio”.

Inerente ao princípio da legalidade, tem-se ainda o princípio da finalidade correspondendo à aplicação da lei tal como ela é, na conformidade de sua razão de ser, visando o objetivo pelo qual foi criada. É na finalidade da lei que se encontra a sua correta aplicação.

O gestor que se utilizar de determinada lei para a prática de ato em desconformidade com a sua finalidade a desvirtua, vício que é chamado de “desvio de finalidade” ou “desvio de poder”.

Há ainda a situação em que, diante de um caso concreto, a norma legal aplicável deixe um espaço livre para a escolha do gestor segundo critérios de oportunidade e conveniência, é o que se denomina de discricionariedade administrativa.

Porém, também neste campo de discricionariedade do gestor há limitações, porque esta liberdade é uma liberdade dentro da lei, a escolha traz consigo o encargo de ser adotada, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada, a medida que atenda da melhor forma a finalidade da lei.

Limitam ainda a discricionariedade do gestor, devendo nortear a sua decisão, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Considera-se razoável a decisão do gestor que contribua efetivamente para um satisfatório atendimento do interesse público, que atenda a finalidade pretendida pela norma.

A proporcionalidade constitui um dos aspectos contidos na razoabilidade, uma vez que o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. A proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive (DI PIETRO, 2006).

Como se pode perceber, o princípio da legalidade é de vital importância ao conceito de gestão responsável, uma vez que é ínsita à atividade da Administração Pública.

2.1.7 Princípio da Impessoalidade

Encontra-se relacionado no artigo 37 da Constituição Federal também como princípio da Administração Pública.

A impessoalidade pode ser traduzida no sentido de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, sendo vedada a atuação que vise o prejuízo ou o benefício de pessoas determinadas.

Não pode o gestor agir por interesses políticos, interesses particulares ou interesses de grupos.

Impessoalidade pode ser entendida como isonomia, porém o mais adequado é defini-la como imparcialidade.

Pode ainda ser entendida em relação à própria Administração, ou seja, os atos praticados pelo funcionário são imputáveis ao órgão ou entidade, e não à pessoa dele.

Não restam dúvidas de que a gestão realizada com responsabilidade é uma gestão imparcial, impessoal, e assim deve ser desempenhada.

2.1.8 Princípio da Moralidade

A moral pode ser definida como o conjunto de regras de conduta admitidas em dada época por um determinado grupo de pessoas.

Agir moralmente é levar em conta os interesses do outro, sem recompensas nem castigo possível e sem necessitar para tanto de nenhum outro olhar além do seu mesmo. Moral é o conjunto do que um indivíduo se impõe ou proíbe a si mesmo para levar em conta os interesses ou os direitos do outro (COMTE-SPONVILLE, 2002).

Conteúdo transportado para o princípio constitucional da Administração Pública plasmado no artigo 37, a moralidade corresponde ao conjunto de regras de conduta da Administração que são consideradas normas comportamentais que a sociedade deseja e espera (FIGUEIREDO, 2004).

A moralidade administrativa traduz a honestidade de propósitos, a atuação na conformidade de princípios éticos, é a probidade administrativa.

Ressaltam alguns autores que não cabe apenas ao gestor atuar com moralidade, mas também ao particular que se relaciona com a Administração Pública.

Há ofensa ao princípio da moralidade quando se verifica comportamento que, 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 ideia comum de honestidade (DI PIETRO, 2006).

Afirma-se comumente que cada um tem sua moral, seu bom senso, razão pela qual a subjetividade do tema pode levar à conclusão da difícil aplicação do princípio da moralidade. Entretanto, tal princípio deve ser sempre perseguido de forma a orientar a atuação dos gestores na direção das normas comportamentais socialmente aceitas.

Neste sentido, a participação popular é imprescindível para o controle da moralidade administrativa.

Esta questão é demais delicada e sem dúvida ensejaria estudos muito aprofundados, entretanto, sem desconsiderar sua importância, o presente estudo não se refere à análise da moral ou ética do gestor, considera entretanto, que sua atuação deve sempre se pautar pelo princípio da moralidade.

2.1.9 Princípio da Publicidade

Também inserto no rol dos princípios da Administração Pública do artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

Os mecanismos de garantias atribuídos aos cidadãos dependem da ampla publicidade dos atos dos gestores. É por meio da publicidade que se garante a isonomia, a transparência, a participação popular, as formas de controle, o devido processo legal, entre outros.

A lei somente poderá restringir a publicidade dos atos praticados pela Administração quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, assim como se estiver em risco a segurança pública.

O texto constitucional assegura a todos o acesso à informação, estabelece que todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

É assegurado também o direito de petição aos órgãos públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direito e esclarecimento de situações pessoais.

O princípio da publicidade traz na sua aplicação a forma pela qual serão garantidos os demais princípios constitucionais e se apresenta como elemento de uma gestão responsável uma vez que propicia a participação.

2.1.10 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido no texto constitucional pela Emenda nº 19 de 04 de junho de 1998, mas não se trata de uma novidade propriamente dita, uma vez que o Decreto-Lei Federal nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que disciplinava a organização da Administração Pública Federal e apresentava diretrizes da Reforma Administrativa, já trazia a submissão da atividade do Estado ao controle de resultado, a supervisão quanto à eficiência administrativa, o fortalecimento do sistema de mérito e recomendava a demissão do servidor comprovadamente ineficiente.

Eficiência é um dever da Administração Pública, um dever de boa administração. Se impõe a todo o gestor público que deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento (MEIRELLES, 2006).

O princípio da eficiência exige do gestor o melhor desempenho possível de suas atribuições para que a Administração Pública possa lograr os melhores resultados na prestação dos serviços públicos e no atendimento das demandas sociais.

Visando tal objetivo, apresentam-se institutos como os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais e outras inovações (DI PIETRO, 2006).

Depreende-se do texto constitucional outro dispositivo que nos leva ao princípio da eficiência e que é de oportuna análise neste estudo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Quando a Constituição Federal determina que a fiscalização da Administração será realizada quanto à legitimidade e economicidade, e não apenas quanto à legalidade, está privilegiando a eficiência na gestão.

A vedação ao desperdício ou à má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas é elemento inerente à boa gestão, deve-se obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos.

Entretanto, é relevante frisar que não se pode confundir a eficiência na gestão pública com a eficiência das organizações privadas, nem tampouco supor que seja um princípio superior aos demais.

Não se pode impingir à Administração Pública a racionalidade econômica que almeja o lucro e a acumulação de riqueza, os valores que devem nortear a gestão da coisa pública devem primar pelos princípios constitucionais, pela busca da dignidade da pessoa humana.

Diante desta diferenciação, alguns doutrinadores preferem utilizar a locução princípio da eficácia no lugar de princípio da eficiência (JUSTEN FILHO, 2005).

A gestão eficaz do interesse público deve ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, a eficiência deve se somar aos demais princípios, especialmente ao da legalidade.

Ressalte-se que é possível idealizar alteração legislativa na hipótese de sua inadequação às necessidades existentes, mas jamais justificar atuação contrária à lei em nome da eficiência.

Na hipótese de incompatibilidade entre a eficiência econômica e certos valores fundamentais, a Administração deve buscar a preservação dos princípios ainda que isto se traduza em não alcance integral da eficiência econômica.

Eficiência na gestão é o que se busca com a gestão responsável, mas como pretende-se demonstrar neste trabalho, o princípio da eficiência não pode ser confundido apenas com melhor resultado no aspecto economicidade, mas com o atendimento mais adequado às necessidades da sociedade. E para tanto, deve estar baseada nas escolhas da própria sociedade numa gestão democrática e participativa.

2.1.11 Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público

Para exata compreensão deste princípio mister se faz a definição de interesse público, conceito fluido que atormenta doutrinadores de várias ciências, fazendo com que alguns cheguem a afirmar que inexistente tal definição.

Entretanto, ainda que interesse público possa ter conotações diversas, e possa ser usado de maneiras diversas e perigosas para justificar determinadas condutas, há possibilidade de serem demarcadas balizas para a correta interpretação de seu conceito.

Pode-se de maneira simplista afirmar que interesse público é o interesse da coletividade como um todo, é o interesse privado comum a todos os cidadãos.

Marçal Justen Filho (2005) apresenta interessante conceituação negativa excludente do conceito de interesse público, apontando equívocos comuns relativos à referida definição, como demonstra-se a seguir.

Interesse público não é o interesse do Estado, pois o Estado existe para satisfazer as necessidades coletivas, ou seja, o interesse público existe antes do Estado.

Também não é o interesse do aparato estatal que pode ter certas “conveniências” de modo semelhante a um sujeito privado. O interesse da Administração Pública é denominado interesse secundário, sendo mera conveniência circunstancial.

Não se confunde interesse público com o interesse do gestor ou do agente público. O exercício da função pública não pode ser afetado pelos interesses privados da pessoa que assume a qualidade de gestor.

Como se pode perceber, a conceituação de interesse público não é simples, porque a unanimidade buscada pelo interesse comum a toda a sociedade é impossível de ser atingida. Possível então entendê-lo como o interesse homogêneo da maioria da população, ou ainda compreender que existem diversos interesses públicos a ser compatibilizados.

O inquestionável interesse público existente na duplicação de uma rodovia que teve o aumento de seu tráfego pode esbarrar no interesse público existente na manutenção de área florestal de preservação do lugar ou ainda na manutenção da população que habita a localidade pela qual passa a rodovia.

Assim, diante dos interesses dos integrantes da sociedade que são plurais e muitas vezes contraditórios deve-se utilizar com cautela o conceito interesse público.

Não restam dúvidas de que o interesse público buscado pelo gestor deve visar o interesse coletivo, baseando-se nos direitos fundamentais, na dignidade da pessoa humana, e compatibilizando-os da melhor maneira possível.

A supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes e a indisponibilidade é a consequência da supremacia do interesse público, indica a impossibilidade de transigência quanto ao interesse público. Ambos vinculam-se diretamente ao princípio republicano.

Interesses públicos tem supremacia sobre os direitos fundamentais, devendo inspirar o legislador ao editar as normas e vincular o gestor ao aplicar a lei.

Os princípios apresentados formam um todo coerente, espelham os valores do Estado que a sociedade quer, do Estado Social Democrático de Direito e norteiam toda a atividade do gestor. Não são os únicos, nem estão em escala de valor, mas são os que entende-se como básicos para a presente pesquisa.

A exposição destes princípios fixa para o presente trabalho, as premissas que devem orientar o gestor para a busca de uma gestão responsável, na utilização dos instrumentos e normas relativos à sua atividade.

Ainda que, como se pode observar, haja muita subjetividade em alguns conceitos ou que haja grande dificuldade no alcance de certa unanimidade, é com fundamento nestes aspectos e valores que devem ser interpretados os textos legais, que devem ser realizados os planejamentos e que devem ser utilizados os instrumentos de gestão.

Necessária ainda, para delimitar o presente estudo, a fixação de alguns conceitos essenciais para sua compreensão. Assim, ao se pretender propor diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável, além de situá-lo no Estado que a sociedade construiu e apresentar os princípios fundamentais básicos em que se fundamenta, é imprescindível delimitar o significado de gestão urbana e de gestão responsável, como se pretende realizar a seguir.

2.2 GESTÃO URBANA

O vocábulo **urbano** origina-se do latim *urbanus*, de *urbs* (cidade), e é empregado em oposição à rural, distinguindo tudo o que se refere ou pertence à cidade. Porém, urbano refere-se também ao perímetro, ou às zonas, situadas nos limites de uma cidade (SILVA, 1993).

Para alguns juristas, a **cidade** compreende o perímetro urbano, não se estendendo aos arredores rurais, compreendidos na jurisdição municipal, não citadina. Onde termina a zona urbana, termina a cidade (SILVA, 1993). Entretanto, trata-se de conceituação muito criticada em razão de seus limites.

Pode-se entender cidade também como divisão urbana. Existem inúmeras divisões do Município, para fins simplesmente administrativos ou especificamente urbanísticos, como são as cidades e vilas. Tratam-se de divisões urbanas, com perímetro certo e delimitado, para fins sociais de habitação, trabalho e recreação no território municipal. A cidade seria a sede do Município, que lhe dá o nome (MEIRELLES, 2006).

Cidade é um conceito dinâmico e variável no tempo, podendo ser definida, para a ciência urbanística, como espaço delimitado e contínuo, ocupado de forma permanente por um aglomerado humano denso e considerável em número, cuja evolução e estrutura são determinadas pelo meio físico, desenvolvimento tecnológico e modo de produção existente e cuja população possui *status* urbano (FERRARI, 2004).

Lewis Mumford (1998) considera que não há definição aplicável individualmente a todas as manifestações de cidade, nem descrição isolada para todas as suas transformações.

Antes da Revolução Industrial o entendimento de cidade se restringia a um conjunto de edifícios dispostos em ruas cercados por um muro comum ou ainda uma povoação maior do que uma vila. Entretanto, com a chegada da industrialização, que revolucionou o modo de produção econômica, a produção do espaço e a percepção cultural de seus habitantes, esta visão tradicional foi superada.

Além da configuração de um território povoado, a cidade configura um espaço de múltiplas inter-relações e diferenciados níveis de ordenamento social e cultural (HARDT, 2003).

A cidade é a projeção da sociedade sobre um dado território como definiu Henri Lefèbvre (1999), que apresenta a distinção entre cidade e urbano, tendo este um caráter conceitual; enquanto aquela é o objeto físico.

A cidade é conceituada como realidade presente, imediata, dado sensível, arquitetônico, e o urbano como realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento (LEFEBVRE, 2006).

Na esteira deste entendimento, o fenômeno urbano não se limita à dimensão física da cidade, refere-se também a aspectos culturais, econômicos, e sociais que se manifestam na forma da cidade. A cidade é um objeto definido e definitivo, o urbano indica uma abordagem teórica mais complexa de um objeto virtual ou possível.

Na cidade está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade, surgiu da necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem comum, de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que apenas se realizam na diversidade do espaço urbano (COSTA, 2004).

Raquel Rolnik (1995) buscou definir a cidade como a realidade de vários espaços, percebendo-a, ao mesmo tempo, como cidade-imã, que atrai as pessoas com o templo e com a oferta de trabalho e moradia; como cidade-escrita que traduz símbolos e formas em estruturas arquitetônicas, em construções; cidade em sua dimensão política ou como *civitas*, porque da vida urbana emerge necessariamente a participação de uma vida pública coletiva, da qual decorre a organização política-administrativa, o poder, e; como cidade-mercado, que surge do excedente de produção que deve ser trocado, tornando-a centro de produção e consumo, mercado que hoje domina a cidade, e que, juntamente com algumas ações estatais, gera a segregação urbana.

A cidade é o espaço da mobilidade e do deslocamento, por outro lado é também o espaço da permanência e da inércia. As ações nas cidades são limitadas pelas formas e também pelas normas de utilização das estruturas preexistentes, o que não impede a presença de uma vida cultural que subverta suas formas e suas normas (BRITO, 2007).

É necessário o entendimento das formas para que se possa construir alternativas para uma cidade, mas a razão da situação atual em que ela se encontra

está nas relações sociais de produção que, em conjunto com as formas, constituem o espaço.

Para Milton Santos (1997), o conceito de espaço é inseparável dos seres humanos que o habitam e que o modificam todos os dias. Em sua opinião, o espaço se constitui ao mesmo tempo de forma e de função, sendo esta o processo de ações humanas que constroem a paisagem. Esta noção do espaço como um conceito híbrido, em permanente mudança, é fundamento de sua síntese, o espaço é um conjunto de objetos e um conjunto de ações.

Para Lefèbvre (2006), se há produção e reprodução das relações sociais na cidade é porque existe relação entre seres humanos, mais do que produção de objetos. A cidade é obra de uma história e, também, produção dela.

A cidade representa, para Milton Santos, não apenas o palco para construção de estratégias para a transformação, como também, o espaço amplo para a mudança na vida das classes e grupos subordinados. A cidade é o espaço possível para a política, para a redefinição de propostas ambiciosas e realistas, caminho para a transformação urbana permanente (BRITO, 2007).

A cidade pode apoderar-se das acepções existentes, políticas, religiosas, filosóficas, para mostrá-las por meio dos edifícios, dos monumentos, e também pelas ruas e praças, pelos vazios, pela teatralização espontânea dos encontros que nela se desenrolam, sem esquecer as festas, as cerimônias com seus lugares qualificados e apropriados. (LEFEBVRE, 1999).

Neste sentido, a cidade representa oportunidade de realização do necessário à satisfação individual e coletiva do homem, podendo ser entendida como possibilidade de felicidade, como expõe Frangetto (2004, p. 116):

Cidade não é sinônimo de felicidade. Deveria ser, no entanto, possibilidade de felicidade, pois, embora possa o homem alcançar fora dela sua realização, a cidade proporciona os elementos necessários a uma vida com qualidade, passo importante para a felicidade. (...)

A cidade é isto: alavanca de meios para obtenção daquilo que se procura para ser feliz. Daí a tratar como possibilidade de felicidade.

Verifica-se assim que o urbano está além da cidade, está na inter-relação entre homens, ações e objetos e é neste contexto que se integra a gestão como se pretende neste estudo.

Além dos conceitos de cidade e de urbano, é relevante trazer neste contexto o conceito de **Município**, que deriva do latim *municipium*, e corresponde à subdivisão territorial do Estado, com personalidade jurídica de direito público interno, tendo como representante político e legal o prefeito, gozando de autonomia administrativa, política e financeira, nos termos da Constituição Federal e de sua Lei Orgânica (FERRARI, 2004; SILVA, 1993).

O Município é constituído por um núcleo urbano, sede do governo municipal (cidade), e pela área rural sob sua jurisdição (DI SARNO, 2004; SILVA, 1993).

Relembra-se neste tópico, como já se definiu anteriormente, que o Município é um ente federado, essencial para a concretização do princípio federativo e do princípio republicano.

No presente estudo, o Município será o cenário da análise, ainda que alguns pontos possam ser afetos à União ou ao Estado.

Gestão, na ciência administrativa, relaciona-se com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. Gestão é fazer administração nas organizações (REZENDE *et al*, 2003). Deriva do latim *gestio*, *gestionis*, de *gerere* (dirigir, administrar), significando a administração ou gerência de alguma coisa, que seja de outrem; salientando assim, a referência a bens ou interesses alheios (SILVA, 1993).

Ao tratar de bens ou interesses públicos, Silva (1993, p. 353) pontua:

De igual maneira, diz-se gestão para designar o *mandato político* ou a *delegação* conferida à autoridade pública, a qual, pleonasticamente, dizem de *gestão administrativa*, como se *gestão* já não trouxesse consigo o sentido próprio de administração.

Neste particular, pois, quando quiser fazer referência à administração pública, empregando o vocábulo, deve ser simplesmente mencionado: *gestão pública* ou *gestão dos negócios públicos*.

Neste prisma, Donald Savoie (*apud* BEHN, 1998, p. 27) um dos críticos da nova gestão pública, enfatiza: “Gestão pública é diferente de administração pública”. E gestores públicos são diferentes dos administradores públicos: “ao contrário da linguagem da Administração Pública tradicional que evoca imagens de regras, regulamentos e processos letárgicos de tomada de decisão, a própria palavra gestão implica em decisão, uma mente dinâmica e uma tendência à ação”.

Diante dos conceitos apresentados, pode-se concluir que a gestão urbana pode ser conceituada de várias formas.

Rezende e Castor (2005) a definem como a gestão da cidade e a diferenciam da gestão municipal que delimitam como sendo a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias.

Para Ferrari (2004), a gestão urbana é o nome mais recente para planejamento urbano e este, por sua vez, é a ordenação do aspecto físico-territorial de uma cidade ou zona urbanizada, estendendo-se o seu campo de atuação ao território municipal.

Neste sentido, Frey (2002) pontuou que já se conceituou gestão urbana como planejamento dos aspectos físicos e territoriais da cidade, com a disponibilização de infraestrutura básica e com serviços sociais, atividades estas consideradas indispensáveis para uma boa qualidade de vida urbana.

Porém, ainda que o planejamento seja elemento importante na gestão urbana, entende-se que o conceito não possa ser limitado ao planejamento.

O planejamento é a preparação para a gestão futura, e a gestão é a efetivação das condições que o planejamento realizado no passado ajudou a construir (ROLNIK, 1997).

Neste sentido, com propriedade, ensina Marcelo Lopes de Souza (2006, p.46):

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao *presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. Não menos que a própria gestão, ou seja, a administração dos recursos e das relações de poder *aqui e agora*, o planejamento – *algum tipo de planejamento* – é algo de que não se pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade

material da sociedade (pois até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores e coletores “planejam” sua vida e suas atividades).

Observa-se, nos países capitalistas avançados, uma reorientação das preocupações e práticas de gestão urbana nas últimas décadas, salientando, além dos aspectos institucionais entre centro e periferia, as relações de intermediação entre atores políticos e atores sociais locais frente a projetos de desenvolvimento local (IVO, 2001).

As grandes mudanças sócio-econômicas e políticas que as cidades experimentaram nos últimos trinta anos, se expressam no aumento generalizado das taxas de urbanização e na conformação de interesses de grupos sobre a cidade (IVO, 2001). Neste sentido, é imprescindível que a gestão urbana atual esteja relacionada a uma gestão democrática e participativa.

Por outro lado, citando Hirst (2000) e Rhodes (2000), Rezende e Frey (2003) salientam que a gestão urbana pode ser entendida como **governança** urbana, como novo conceito em gestão pública e política, com tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional.

O aumento do debate da governança se deve certamente à retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos (FREY, 2004, p. 3):

A partir desta perspectiva, a governança poderia também ser interpretada como ‘a face aceitável dos cortes de gastos’ (Stoker, *apud* RHODES, 2000: 55), uma afirmação polêmica que revela a ambigüidade da abordagem da governança. Se por um lado ela propõe ser uma abordagem neutra, visando descrever as transformações que estão realmente acontecendo nos sistemas político-administrativos modernos, existem, por outro lado, evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções.

Neste sentido, é possível distinguir entre variantes de governança que destacam como objetivos principais o aumento da eficiência e efetividade em aspectos governamentais, e outros que focam sobretudo o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens da governança (FREY, 2004).

Na concepção de governança urbana, a melhoria da qualidade de vida nas cidades não é interesse exclusivo de governo, mas sim tarefa e responsabilidade

compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da cidade (CLAVEL *et al*, *apud* REZENDE *et al*, 2003).

A introdução do conceito de governança no âmbito urbano, considera dois processos conjugados (IVO, 2001, p.77):

o de desconcentração do Estado através de devolução de poderes para a instância municipal, que envolve o processo de descentralização das políticas em círculos sucessivos microrregionais; e uma estreita articulação e coordenação dos organismos públicos com associações civis e sociais, ou seja, a transformação das autoridades municipais em órgãos da cidadania. O efeito cumulativo das atividades desses organismos é o que vai dar a direção do desenvolvimento urbano.

O conceito de governo é restrito para análise das gestões urbanas, porque a noção de governo traz a ideia institucional, de forma organizada cuja autoridade local exprime a legitimidade do poder e das políticas. Entretanto, como se sabe, a ação efetiva das forças sociais interfere muito na morfologia e gestão das cidades (IVO, 2001).

Atualmente, para Rezende *et al* (2003, p.2), o conceito gestão urbana contempla:

um incomensurável conjunto de variáveis e diferentes atores, experimentando transformações fundamentais que exigem um debate controvertido em torno dos possíveis caminhos da gestão pública das cidades na sociedade da informação que crescentemente vem se consolidando.

Os autores frisam ainda que, em decorrência da globalização, do avanço tecnológico e do agravamento dos problemas sócio-ambientais, as sociedades contemporâneas passam por transformações consideráveis na gestão das cidades, nos modelos de gestão urbana, salientando a crescente incapacidade do Estado em implementar políticas públicas adequadas às necessárias demandas.

Concluem (*ibid*, p.7), resumindo que:

a gestão urbana pode ser entendida como o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando a qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública, utilizando para isso, os recursos da tecnologia da informação e comunicação por meio da governança e democracia eletrônica.

A gestão urbana pode ser entendida ainda como ação continuada que abrange uma sequência de estados e transformações de um sistema em contínua mutação e que, por ser dinâmico e conexo, produz diretrizes para o desenvolvimento futuro (HARDT, 2000).

No Brasil a gestão urbana pode ser dividida em três fases, nos ensinamentos de Ultramari e Rezende (2006). A primeira denominada Ação Administrativa, relativa à década de 70, a segunda chamada de Gestão Urbana, situada na década de 80, e a terceira nomeada Gestão Ambiental Urbana, a partir da década de 90.

A primeira fase da gestão urbana é marcada apenas pelo compromisso de fornecimento de infraestruturas e serviços urbanos. Neste período havia disponibilidade de recursos aos Municípios advindos de repasses de Estados e União, mas a pouca aptidão técnica e gerencial do gestor municipal fazendo com que apenas executasse o planejamento central, se limitava a realização deste compromisso.

Na segunda fase da gestão urbana, as cidades passam a ser geridas com interesses de desenvolvimento. Aumentam as complexidades observadas nas cidades e o gestor urbano passa a ser um agente de desenvolvimento da cidade. A gestão envolve então, além da infraestrutura e serviços, a preocupação com o social, com a pauperização, o desemprego, a violência e a disputa pelo solo urbano.

Ainda que mantendo os objetivos das fases anteriores, a terceira fase é marcada pela assunção de novos compromissos, agora com os interesses ambientais. A Gestão Ambiental Urbana se coloca diante da situação de equilibrar as necessidades dos habitantes do espaço urbano com a proteção ao meio ambiente, no âmbito do poder local. A questão ambiental também se modifica no tecido urbano, num primeiro momento a preocupação do gestor se direcionava à diminuição de corte de árvores e aumento de área verde, num segundo momento passa para uma defesa de serviços e infraestruturas urbanas que conciliem interesses estritamente ambientais com a garantia do atendimento a necessidades urbanas.

Os autores afirmam ainda que inexiste uma clara transição entre o segundo e o terceiro período e que se percebe a co-existência de ideias e práticas sociais e ambientais.

Como se pode perceber na exposição acerca do conceito de gestão urbana, trata-se de definição complexa que compreende uma série de outros conceitos e pode ser entendida de formas variadas, ainda que de conteúdo próximo.

Neste sentido, fixa-se para o presente trabalho o conceito de gestão urbana como a gestão integral do Município, sem adotar a distinção entre gestão urbana e gestão municipal apresentada por Rezende e Castor (2005), incluindo a governança e suas facetas.

2.3 GESTÃO RESPONSÁVEL

Apreendidos os delineamentos do termo gestão, se faz necessário compreender o significado de “responsável”.

Advindo de responder, do latim *respondere*, tomado na significação de responsabilizar-se, vir garantindo, assegurar, assumir o pagamento do que se obrigou ou do ato que praticou (SILVA, 1993).

Revela o dever jurídico em que se coloca a pessoa, em razão de ato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou suportar as sanções legais do descumprimento. A qualidade de ser responsável ou a condição de responder decorrente de obrigação, encargo, dever ou imposição (SILVA, 1993).

O gestor é responsável por todos os atos que executa ou ordena. A responsabilidade importa na obrigação de cumprir os encargos ou desempenhar as atribuições que lhe são confiadas.

A responsabilidade é assim abordada por Cretella Jr (1995, p. 79):

Toda a manifestação da vontade traz em si o problema da responsabilidade, que não é fenômeno exclusivo da vida jurídica. Estendendo-se à todos os domínios da vida social, a *responsabilidade* é o resultado da ação pelo qual o homem expressa seu comportamento. Se o ser humano age de acordo com as normas ou cânones, é responsável, sem dúvida, mas a verificação desse fato não lhe acarreta nenhuma obrigação, nenhuma sanção, nenhuma reparação pecuniária ou de outra natureza. Responsável, cumpriu, entretanto, aquilo que deveria cumprir. Desobrigando-se, respondeu. Surge, porém, o problema, quando o agente fere norma ou obrigação jurídica. Quem viola norma à qual se acha submetido responderá pelas conseqüências advindas do ato praticado.

Nota-se que ao agir, a pessoa ocupa algum *status*, como por exemplo, o pai de uma família, o motorista de um carro, o advogado de um determinado cliente ou o

gestor urbano em determinado Município, submetendo-se assim às normas respectivas no que tange à atividade que irá executar, referentemente à responsabilidade. Cumprindo-as, desobriga-se de sua responsabilidade. Acaso não o faça, deverá suportar as consequências de seu ato ou omissão.

Saliente-se que, nem sempre a responsabilidade acarreta a imposição de pena ou sanção, pode-se dar somente com a reparação de eventual dano.

Considerando-se que uma ação humana pode estar submetida a diversas normas, cada uma delas reguladora e protetora de um bem da vida, uma só ação pode acarretar diversas consequências, havendo portanto, várias esferas de responsabilidade (GARCIA, 2004).

No caso do gestor urbano, a infração aos deveres inerentes à função pública acarreta vários efeitos jurídicos, podendo conduzir à responsabilização exclusivamente na esfera administrativa, ou ainda, importar em efeitos na dimensão política, civil e penal (JUSTEN FILHO, 2005).

Há que se salientar ainda a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa que não está inserida nas dimensões de responsabilidade antes mencionadas, constituindo-se esfera autônoma e independente, que com as demais se comunica sem se confundir (GARCIA, 2004).

No Brasil, desde a Constituição de 1824 já era possível cogitar-se de responsabilidades do agente público. A inafastabilidade da responsabilização dos agentes públicos resta estabelecida, com a consagração do regime republicano no país.

Pontua o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello¹, que além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo. O princípio republicano exprime o dogma de que todos os agentes públicos são igualmente responsáveis perante a lei (GARCIA, 2004).

Neste contexto, cabe o alerta de Castro (2001, p.112): administrar é cumprir o ofício segundo a lei, e não cumprir a lei de ofício.

Atualmente, em nosso país, a discussão acerca da reforma e modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão urbana. Num

¹ *In* Habeas Corpus nº 80511/MG, julgado em 21.08.2001.

primeiro momento, uma abordagem que é chamada de “socialdemocracia de cunho neoliberal” que ressalta a necessidade de enxugamento do Estado e da modernização gerencial do setor público e seguiu as diretrizes do neoliberalismo, sobretudo no tocante à política econômica-financeira. Num segundo prisma, a abordagem “democrático-participativa” que incentiva a organização da sociedade civil e promove a reestruturação dos mecanismos de decisão, com maior participação da população no controle social da Administração Pública e na definição e implementação de políticas públicas (FREY, 2004).

A abordagem neoliberal, traz o modelo gerencial que questiona a eficiência, capacidade e responsabilidade do Estado perante a questão social e introduz os princípios da gestão empresarial na gestão pública (KAUCHAKJE, 2007). Com relação a este modelo, Frey (2004, p. 7) ainda salienta:

As diretrizes centrais do modelo gerencial da nova administração pública, ou *New Public Management*, são a orientação para o cidadão ou cliente e para a obtenção de resultados; a utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos; a descentralização administrativa e incentivos à criatividade e à inovação como estratégias principais; finalmente, a transferência de ampla autonomia e responsabilidade aos gerentes públicos (BRESSER-PEREIRA, 1997). Uma separação clara entre a esfera política, onde são tomadas as decisões políticas e dadas as diretrizes básicas para os gestores públicos, e a esfera administrativa, dinamizada através da concessão de uma ampla liberdade gerencial, é considerada essencial para garantir a cobrança de resultados e estabelecer transparência e condições de *accountability*, que tanto fazem falta nas chamadas democracias delegativas como o Brasil (O'DONNELL, 1991).

No modelo democrático-participativo de gestão, procura-se promover condições de *accountability* por meio de incentivo à participação da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas.

Enquanto o modelo gerencial tende a isolar e proteger o gestor público das pressões da sociedade, o modelo democrático-participativo exige novas habilidades deste gestor, principalmente na articulação e cooperação com os variados atores políticos e sociais. No modelo gerencial, o gestor é avaliado conforme sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pelo sistema de decisão política, enquanto no modelo democrático-participativo de gestão, o próprio processo da gestão pública é o que importa, particularmente no que tange ao caráter democrático, ao apoio popular adquirido e ao engajamento cívico desejado (FREY, 2004).

O gestor investido no exercício de competências estatais está sujeito à responsabilização no sentido da submissão ao direito e vinculação à realização dos fins que justificam a existência do Estado.

Accountability é o vocábulo de terminologia inglesa que indica essa submissão, identificando de forma abrangente o regime jurídico da responsabilidade ampla a que se submete o exercente de função pública (JUSTEN FILHO, 2005).

Analisando a responsabilidade fiscal, Martins e Nascimento (2008), mencionam que esta revela uma faceta da responsividade global e objetiva da Administração, citando Motta (*et al* 2000, *apud...*). Responsividade, em tradução canhestra de *accountability*, seria a capacidade do Poder Público de dar respostas às demandas do cidadão, em nível amplo, não apenas relativa à responsabilidade patrimonial do Estado por ato administrativo, mas incluindo a proteção do cidadão contra os riscos da concentração do poder, acentuando o caráter de obrigação que deve ser percebido pelo gestor ou, caso contrário, exigido pela possibilidade de atribuição de prêmios ou castigos àquele que se reconhece como responsável.

Accountability é um vocábulo que ainda não possui um similar adequado na língua portuguesa, entretanto, pode-se frisar que diz respeito à sensibilidade do gestor em relação ao que os cidadãos necessitam e à existência de mecanismos institucionais efetivos que permitam exigir o cumprimento de suas responsabilidades. A busca da *accountability* plena passa pela mudança da sociedade no sentido de se interessar mais pela gestão (BUGARIN *et al*, 2003).

Neste sentido, a assertiva de Behn (1998, p. 5): “Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns agentes interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.”

Entre outras condições para garantir a *accountability*, os eleitores devem saber a quem atribuir a responsabilidade pelo desempenho do governo e possuir formas para recompensar ou punir os governos pelos resultados ou falhas (BUGARIN *et al*, 2003).

A eleição pode ser um instrumento para tal objetivo, porém, a perda da possibilidade de atribuir claramente certas realizações ou omissões políticas a governos ou parlamentares específicos, deixa o eleitor desorientado e sem condições reais de tomar decisões eleitorais conscientes, de acordo com os interesses da comunidade e seus próprios interesses individuais (REZENDE *et al*, 2003).

“Os dois inimigos da *accountability* são os objetivos pouco claros e o anonimato” (BORINS, 1995 *apud* BEHN, 1998, p. 33). Ao promover a especificidade das metas e reduzir o anonimato, a nova gestão pública está fortalecendo a *accountability*. Os vários defensores da nova gestão pública podem ter distintos paradigmas, mas todos compartilham o mesmo enfoque nas metas: o trabalho do gestor é atingir metas específicas. Especificar as metas ajuda a eliminar o anonimato e exigir uma meta específica destaca a responsabilidade.

Para a nova gestão pública, a sociedade tem interesse na escolha das metas e na sua consecução. Portanto, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da sua consecução. (BORINS, *op. cit.*).

Assim, Behn (1998) afirma que, considerando o paradigma tradicional da Administração Pública, tanto as autoridades eleitas quanto o eleitorado têm a responsabilidade pela implementação do processo de *accountability*. As autoridades eleitas devem controlar a implementação da política pelos órgãos públicos, e o cidadão é encarregado de controlar as autoridades. A linha de *accountability* parte dos servidores públicos, passa por aqueles indicados politicamente pelas autoridades e chega ao cidadão.

Ante o exposto, nota-se que a gestão responsável possui inúmeros aspectos. Entretanto, no presente trabalho são abordadas duas vertentes específicas em razão de serem objetos de leis e projeto de lei, a gestão fiscal e a gestão territorial urbana.

3 GESTÃO FISCAL E GESTÃO TERRITORIAL URBANA

Não restam dúvidas de que a gestão urbana, compreendida como a gestão integral do Município, ao ser analisada sob o enfoque da responsabilidade, compreende aspectos políticos, éticos, administrativos, sociais, eleitorais (em alguns casos eleitoreiros), legais, entre outros que poderiam ser enumerados.

Inobstante tal diversidade, sobressaem no campo da legalidade, aspectos já definidos e impostos ao gestor por meio de uma série de instrumentos, e que, de certa forma, podem abranger os outros aspectos.

Considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade e o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, pondera-se que os representantes do povo, no exercício de sua atividade legislativa, fixaram como dimensões da gestão responsável, a fiscal e a territorial urbana.

Diante disto, estes dois aspectos são analisados no presente estudo: a gestão fiscal responsável e a gestão territorial urbana, como elementos da gestão urbana responsável, conceito ainda não delimitado e cuja construção se pretende auxiliar propondo algumas diretrizes.

3.1 GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

Durante muito tempo o Brasil conviveu com um profundo desajuste fiscal verificado nos déficits públicos reiterados, poupança negativa e crise na forma e nos métodos de administrar o Estado (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

O controle dos gestores por parte dos cidadãos sempre foi um dos grandes problemas da democracia representativa, posto que no emaranhado da burocracia estatal é tarefa difícil identificar e punir os maus gestores.

A tendência de governos autoritários e populistas e de pouca mobilização e participação social também favorece uma série de desvios de conduta.

Entretanto, a partir da década de 80, esta situação começou a ser questionada e iniciou-se uma movimentação pelo ajuste fiscal, pelo controle do déficit público e por um sistema de responsabilização.

Num momento em que a política governamental do Brasil se direcionava para a diminuição da presença do Estado em inúmeros setores da economia surge a Lei de Responsabilidade Fiscal. Grandes e profundas mudanças foram realizadas na Administração Pública, sendo importante registrar que o equilíbrio das contas públicas, entre outros valores, independe de ideologia, de corrente política ou de partidos. O Estado não pode conviver com permanente desequilíbrio, não importando quem o esteja governando (CITADINI, 2000).

Por outro lado, não se pode deixar de lado a necessidade que o Brasil possui, como outros países, de atrair capital estrangeiro.

A motivação do volume de negócios e investimentos internacionais leva à busca da diminuição de custos e na oferta de um ambiente seguro e confiável para a celebração destes negócios. Este ambiente não se reflete apenas em confiabilidade da economia e dos governos, mas também ao funcionamento da máquina estatal e das atividades do Estado. Adotadas medidas de boa gestão financeira e responsabilidade na gestão fiscal, tem-se um bom ambiente, propício para participar e atrair capital estrangeiro, ante sua condição de adequado aos negócios e o estabelecimento de confiabilidade (BRUNO, 2007).

Diante disto, inúmeras transformações ocorreram no aspecto fiscal em nosso país, como o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal que mobilizou a população no sentido da importância do equilíbrio entre receitas e despesas.

Incontestemente que para o alcance do equilíbrio fiscal estável é necessário crescimento econômico e mudança de indicadores sociais no Brasil, como salientou o então Ministro da Fazenda Pedro Malan (*apud* FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001):

Portanto a modernização do Estado com aumento da eficiência operacional no uso dos recursos públicos escassos e a redução do déficit fiscal do setor público consolidado não é um fim que se esgote em si mesmo. É um instrumento para alcançar outros objetivos, que são tão ou mais importantes mas que não se podem alcançar com estados fracos, ineficientes do ponto de vista operacional, com escassa prestação de contas, com escasso mecanismo de fiscalização e controle e, o que é pior, freqüentemente apropriados por interesses corporativistas ou por interesses privados ou particulares.

Neste sentido, frisa-se que o equilíbrio fiscal é condição indispensável para que o Brasil alcance o desenvolvimento, entretanto, não é um fim em si mesmo (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

A gestão fiscal responsável é um conceito introduzido na vida dos brasileiros pela Lei de Responsabilidade Fiscal, definindo-o e impondo a sua aplicação na gestão da coisa pública.

Inicia-se a fase da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante, como afirmou Martus Tavares na apresentação da 1ª edição do Manual de Elaboração do PPA do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2005).

A análise deste conceito de gestão fiscal responsável será realizada por meio do estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal, seus objetivos, princípios e instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

3.1.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A referida lei foi editada em decorrência do artigo 163 da Constituição Federal, que exigiu lei complementar para dispor sobre algumas matérias².

A Lei de Responsabilidade Fiscal convive, no mesmo nível hierárquico com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, norma geral de Direito Financeiro, recepcionada pela Constituição Federal e ainda em vigor em todos aqueles dispositivos por ela não modificados.

Mesmo apresentando pontos em comum com a Lei nº 4.320/64, que estabelece normas de elaboração e execução orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal não a revogou, nem a substituiu, pois trata mais

² Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

especificamente de matérias relacionadas à responsabilidade na gestão das contas públicas, e não da contabilização dessas ou da elaboração de balanços (COELHO, REIS, 2004).

Tais normas contemplam ainda os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, o Ministério Público, as autarquias, os fundos, as fundações públicas e as empresas estatais dependentes.

Como se depreende do disposto no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão fiscal responsável tem como princípios: planejamento, transparência e controle.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A referida lei sofreu influências da Comunidade Européia, do Fundo Monetário Internacional – FMI, dos Estados Unidos da América e da Nova Zelândia.

Em 1992, para os países da União Européia signatários do Tratado de Maastrich, restou estabelecido o princípio básico de repúdio aos déficits governamentais excessivos; às metas de inflação; aos patamares de juros de longo prazo; aos parâmetros para o déficit orçamentário e o limite de 60% do Produto Interno Bruto - PIB para a dívida pública.

O Tratado de Maastricht, admite alguns desvios/alterações fiscais desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste (TOLEDO JR., ROSSI, 2001).

O “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios” é um manual que apresenta o empenho do FMI na colaboração com o crescimento e aperfeiçoamento das experiências de ajuste fiscal em diversos países, como Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos, Suécia, Holanda, Argentina e México. Este manual contribuiu muito na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira.

É possível destacar do referido Código alguns pontos importantes para a busca da gestão fiscal responsável (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001, p.4):

- 1 - a gestão das finanças públicas devem inscrever-se em um marco jurídico e administrativo claro;
- 2 - o público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas do governo;
- 3 - deve ser assumido um compromisso público de divulgação tempestiva de informações fiscais;
- 4 - a documentação orçamentária deve especificar os objetivos da política fiscal, a estrutura macroeconômica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis;
- 5 - Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve basear-se em autorização legal;
- 6 - o orçamento anual deve proporcionar informações suficientes para permitir a apresentação de um demonstrativo da posição financeira consolidada do governo geral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu também a influência do *Budget Enforcement Act*, legislação americana de 1990, da qual utilizou-se dois mecanismos importantes: a limitação de empenho e a compensação.

Quando a efetiva arrecadação não se realizar como na previsão de receitas preestabelecida, impõe-se o contingenciamento de despesas, ao que se denomina limitação de empenho.

A compensação é um mecanismo imposto na hipótese de aumento de despesas, onde se deve diminuir outras despesas ou realizar o incremento permanente de outras receitas.

Da Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act* de 1994, foi a legislação que inspirou a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira especialmente no tocante à transparência como instrumento de ampliação do controle sobre o erário, o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo, dela decorre (TOLEDO JR., ROSSI, 2001).

Da experiência da Nova Zelândia, Figueiredo e Nóbrega (2001, p.5) ressaltam ainda o estabelecimento de um novo padrão contábil e adoção de uma série de relatórios gerenciais:

- a) demonstração de resultados: evidenciando os impactos das receitas e despesas, sob o regime de competência;
- b) balanço patrimonial: estabelecendo escrituração do ativo, passivo e patrimônio líquido;
- c) demonstração de fluxo de caixa: pagamentos e recebimentos decorrentes de receitas e despesas;
- d) demonstração de passivos contingentes: mostrando os riscos decorrentes de compromissos futuros e eventuais;
- e) demonstração de obrigações: evidenciando detalhamento da composição e características da dívida pública.

Foi sob estas influências internacionais que surgiu, em nosso país, a gestão fiscal responsável.

O descontrole fiscal verificado no Brasil ao longo das décadas de 70, 80 e 90 levou os Municípios praticamente à insolvência. A cultura do gasto irresponsável, aliada à falta de punição dos maus gestores em implementar práticas descompromissadas com equilíbrio entre receitas e despesas, provocou situações extremamente graves. Ao longo do tempo esse comportamento ensejou o endividamento excessivo e a inoperância do Estado brasileiro, em todas as esferas, para atender às demandas da população (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Neste cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi mais um passo do governo federal no sentido de promover reformas no setor público. Esforço que se iniciou em 1994 quando foi criado o Fundo Social de Emergência pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01, prorrogado pela Emenda Constitucional nº 10 e posteriormente pela Emenda Constitucional nº 17.

Na sequência, uma série de outras medidas foram adotadas com este intuito, como a Lei Kandir, Lei Complementar nº 87/97, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF pela Emenda Constitucional nº 14, as Emendas Constitucionais da Reforma Administrativa (EC nº 19) e da Reforma Previdenciária (EC nº 20), e principalmente o Programa de Estabilidade Fiscal - PEF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é fruto de um longo processo de discussão inclusive com a participação da própria sociedade na tramitação do projeto de lei que ficou disponível na internet para receber colaborações e sugestões, tendo sido consultada mais de 5.000 vezes no sítio do Ministério do Planejamento (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001). Ressalte-se que isso se deu numa época em que a internet não era um meio de comunicação tão comum.

Diversos segmentos da sociedade foram envolvidos na discussão da lei, população, prefeituras, câmaras, gestores, órgãos de controle da Administração Pública e autoridades públicas de todas as esferas, que foram unânimes no sentimento de carência de uma legislação austera que disciplinasse aspectos referentes às despesas de pessoal, dívida pública e receitas.

Na tramitação na Câmara dos Deputados foram promovidas na comissão especial da Lei de Responsabilidade Fiscal mais de 400 horas de audiências públicas

em que foram ouvidos todos os setores, com opiniões diversas e com experiências que foram fundamentais para o aperfeiçoamento do texto. O projeto foi substancialmente melhorado, aperfeiçoado, sendo aprovado com a inclusão de 30 emendas, seguindo ao Senado Federal que fez uma emenda de redação. Finalmente, encaminhada à sanção presidencial, em 04 de maio de 2000, com 17 vetos que tiveram basicamente o intuito de melhor compatibilizar o texto com a Constituição Federal (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Alguns pontos da lei foram mais debatidos entre os especialistas, como por exemplo, os impactos da questão federativa, o endividamento e os limites para os gastos com pessoal.

Uma das principais questões enfrentadas refere-se ao dilema de estabelecer regras em uma Federação do tamanho da brasileira que é constituída por entes federados, a União, os Estados e os milhares de Municípios, alçados à categoria de entes federados na Constituição de 1988, como já mencionado no início deste trabalho.

A fixação de regras claras de controle de gastos públicos e de paradigmas de gestão é fundamental para garantir a estabilidade macroeconômica, mas diante da diversidade de um Estado federal como o brasileiro, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa é, sem dúvida, difícil. (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Neste sentido, pontuaram Tavares *et al* (1999, p.9):

Ainda que definir princípios como na Nova Zelândia seja desejável, propor uma lei que contenha somente princípios não é muito usual no direito brasileiro, que de resto reflete a cultura local, muito mais assentada em regras. Assim, num país essencialmente federativo, a adoção de regras pode ser necessária para assegurar a estabilidade.

A mudança proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal é tarefa complexa neste panorama, principalmente porque o custo político e administrativo de uma Federação é bastante elevado.

A estrutura do federalismo fiscal no Brasil dificulta um controle efetivo sobre os resultados fiscais de Estados e Municípios, o que se revela mais difícil quanto maior for o grau de descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto.

A discussão sobre a questão passa pela análise do chamado “federalismo fiscal”. (TAVARES *et al*, 1999).

A questão da descentralização fiscal é tema polêmico, inúmeros doutrinadores vislumbram problemas para implantar modelos de controle macroeconômicos e políticas de estabilização em federações descentralizadas como o Brasil.

Para não ferir o princípio da autonomia federativa, optou-se na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal por enunciar os princípios fundamentais para, em seguida, desdobrá-los em normas gerais aplicáveis a todos os entes da Federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Após, então, estabeleceram-se normas específicas, onde se incluem objetivos e metas, que serão fixadas autonomamente por cada ente (TAVARES *et al*, 1999).

Porém, ainda assim permanecem críticas de que a Lei de Responsabilidade Fiscal rompe com o pacto federativo uma vez que retira a autoridade dos Estados e Municípios, centralizando no executivo federal a condução das finanças dos outros níveis de governo sujeitando-os às prioridades e diretrizes centrais e transformando a Federação em simples figura de retórica.

Para Figueiredo e Nóbrega (2001), as peculiaridades regionais foram respeitadas na lei, uma vez que se estabeleceu prazos para enquadramento e sobretudo exigências menos rigorosas para os Municípios com menos de 50 mil habitantes, que correspondem a grande maioria dos Municípios brasileiros. Assim, foi respeitado o pacto federativo, naquilo que lhe é mais característico: as peculiaridades subnacionais.

Dentro desse contexto, a União, na Lei de Responsabilidade Fiscal, tem o papel de prestar assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributárias, financeira, patrimonial e previdenciária.

Há ainda, dentro do aspecto federativo, dispositivo na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a criação do Conselho de Gestão Fiscal que seria um grande fórum permanente de debates, divulgação de estudos e experiências positivas sobre a implantação da lei, o que entretanto ainda não foi implementado.

De todo modo, até o momento não houve manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de declarar a inconstitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo contrário, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, ainda de forma provisória posto que não houve julgamento final, analisou a possível quebra do

princípio federativo no artigo 20 da lei que trata de limites de despesa de pessoal e entendeu inexistir inconstitucionalidade.

Diante disto e do tempo transcorrido desde a edição da lei, parece ter-se pacificada qualquer discussão neste sentido.

Vislumbra-se como inovação da Lei de Responsabilidade Fiscal o estabelecimento de regras para o processo orçamentário como instrumento de planejamento.

A história dos orçamentos no Brasil demonstra o descompromisso com a questão do planejamento, fazendo dos orçamentos meras peças de ficção, pela superestimação da receita, inversão das prioridades estabelecidas e a postergação das despesas (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi valorizada a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que emerge como o mais importante dos instrumentos orçamentários, de periodicidade anual, estabelecendo que os entes devem buscar a chamada verdade orçamentária.

Além disso, a lei prevê instrumentos de correção de desvios capazes de afetar as metas fiscais. Se ao longo da execução orçamentária verificar-se que as metas anuais de dívida e de resultado entre receitas e despesas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias não serão cumpridas, será promovido um corte automático linear de despesas, na proporção necessária para atender àquelas metas, ressalvadas apenas algumas despesas especificadas na lei.

Inovações importantes foram verificadas no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público, reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal (SILVA *et al*, 2004).

Referida lei pretende que o gestor se comprometa, de fato, com metas negociadas localmente, entre Prefeitura, Câmara de Vereadores e sociedade (TOLEDO JR., ROSSI, 2001).

É indispensável para uma gestão responsável dos recursos públicos enfatizar o controle não apenas sobre os gastos mas também sobre o endividamento.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal são definidos os conceitos de operação de crédito e de dívida pública e estabelecidas regras precisas para o controle da dívida, para a realização de operações de crédito e para a prestação de garantias pelas entidades públicas.

Ainda no que se refere ao endividamento, fica consagrada a chamada “regra de ouro”, segundo a qual o produto das operações de crédito não poderá ultrapassar o montante das despesas de capital no exercício financeiro. É uma regra moralizadora que visa a evitar que o endividamento seja utilizado para pagar despesas de custeio e sobretudo despesas de pessoal (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Exige-se do gestor que mantenha o montante da dívida a nível prudente, compatível com a arrecadação e com o patrimônio líquido e propiciando margem de segurança capaz de impedir que o eventual crescimento da dívida prejudique o equilíbrio das contas.

Para este fim, é necessário que os gastos sejam inferiores às receitas em cada exercício financeiro durante a fase de contração do nível da dívida. Se o montante da dívida ultrapassar seu limite máximo ou prudencial, deverá retornar àqueles níveis em prazos preestabelecidos, ficando, enquanto isso, vedada a realização de novas operações de crédito e restringida a utilização das disponibilidades de caixa. Se ainda assim, esses prazos não forem obedecidos, poderão ser suspensos repasses de verbas federais ou estaduais.

As despesas com pessoal, ou seja, a folha de salários de funcionários públicos e de benefícios aos aposentados sempre foram um nó crítico para o ajuste das contas do setor público no Brasil. Especialmente a previdência do setor público foi marcada, na década de 90, por fortes desequilíbrios atuariais que resultaram da atribuição ou majoração de direitos, inclusive constitucionalmente, sem existência de prévia disponibilidade de recursos fiscais (TAVARES *et al*, 1999).

Nos Estados e Municípios esse problema tornou-se mais grave, pois a preocupação com políticas de estabilização é menor e, além das despesas com inativos, os gastos com a folha de pagamento a servidores compromete a maior parte da receita do ente.

Em razão do seu peso expressivo no orçamento de todas as esferas de governo, as despesas com pagamento de pessoal vem sendo, há algum tempo, objeto de legislação específica no Brasil. A Lei Complementar nº 82/95, conhecida como Lei Camata, definiu o conceito de receita corrente líquida, e tomou-a como base, limitando a 60% desta a despesa com folha de pagamento. Ainda que se tenha observado exemplos de observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal em todos os níveis de governo, a Lei Camata não produziu, na sua integralidade, os

resultados pretendidos, em razão dos impedimentos constitucionais à demissão, vigentes até fins de 1998, e por não prever penalidades na hipótese de inobservância dos limites. Diante disto, nova Lei Complementar, conhecida como Lei Camata II, aprovada em 1999, introduziu inovações como a fixação de limite específico de 50% para os gastos da União com folha de pagamento, a definição de prazo de dois anos para enquadramento aos limites, à razão de 2/3 no primeiro ano e 1/3 no segundo, e a imposição de sanções no caso de descumprimento do cronograma de ajuste. (TAVARES *et al*, 1999).

A Lei de Responsabilidade Fiscal inova ainda mais em relação à tais legislações posto que estabelece limites a serem observados por cada Poder, em cada ente da Federação, que tomarão por base a receita tributária disponível.

Constatou-se que, especialmente nos Municípios, havia grandes dificuldades para promoção de ajuste fiscal, em razão da não redução das despesas dos demais Poderes. O Poder Executivo assumia a ônus do ajuste. Não foram poucos os casos de Municípios em que o Poder Executivo, fragilizado politicamente, assistia a destinação de mais 18% das receitas para custear os gastos com o Legislativo. (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Diante disto, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000, que estabeleceu limites tanto para o gasto total dos Legislativos municipais, quanto para as despesas de pessoal. A partir da Emenda Constitucional nº 25, esses dispêndios foram fixados entre 5% e 8% da receita tributária, incluídas as transferências tributárias, do exercício anterior. A referida emenda estabelece variação no limite percentual em função da população do Município.

Se as despesas com pessoal tiverem excedido seus limites prudenciais, ficará suspensa: a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, que já não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho; a revisão, reajuste ou adequação de remuneração; a criação de cargos, empregos, funções ou alteração de estrutura de carreira; a admissão ou contratação de pessoal; a contratação de horas extras; e a concessão de outras vantagens não constitucionais.

Se as despesas com pessoal tiverem excedido seus limites máximos deve ser promovido, até que ocorra o enquadramento aos limites: a redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a redução temporária de jornada, a exoneração dos servidores não estáveis e até a demissão

dos servidores estáveis. Na hipótese de não atingimento dos limites nos dois quadrimestres seguintes, o ente fica sujeito ao não recebimento de transferências voluntárias, fica impedido de obter garantia e de contratar operações de crédito.

Verifica-se assim um avanço, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece sanções para descumprimento dos limites fixados. Além disso, foi aprovada em 18 de outubro de 2000 a Lei nº 10.028, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, que estabelece sanções de ordem pessoal ao gestor que não adote as medidas necessárias para a recondução das despesas de pessoal aos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal. É a primeira vez no Brasil que medidas de tal magnitude são tomadas.

Regras mais severas foram estabelecidas para as ações do último ano do mandato, com o escopo de coibir a prática recorrente dos gestores, principalmente estaduais e municipais, de assumirem compromissos, de forma exagerada, nos últimos meses da gestão que só eram honrados pelos sucessores, criando uma verdadeira herança fiscal perversa, capaz de inviabilizar a futura gestão.

Figueiredo e Nóbrega (2001, p.14) também salientam a existência desta prática:

Tanto esse diagnóstico se apresenta como correto que se difundiu na sociedade a lógica da gestão pública no Brasil: o gestor, ao assumir, passa os dois primeiros anos *arrumando a casa*, pagando dívidas e os dois últimos *desarrumando*, fazendo dívidas para o sucessor.

Para coibir esta situação, no último ano de mandato o gestor deve se orientar pelas seguintes regras: o gestor está proibido de promover aumento na despesa total de pessoal nos seis últimos meses do mandato; é vedada a realização de operação de crédito por antecipação da receita; e, é vedado, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A preocupação da legislação com o controle de despesas é elogiável, entretanto, em outros pontos deixou a desejar, como na proteção desmesurada que oferece à satisfação de compromissos de dívida financeira da Administração. Mais adequado seria uma maneira de se impedir que a Administração recorresse a bancos para obter empréstimos. A proteção que oferece é garantia somente dirigida

aos credores do sistema financeiro e não ao interesse público. Ao fazer empréstimos a setores do governo, deveria, o banqueiro, avaliar os riscos, assim como faz quando o tomador é um particular. Em tese, todavia, a regra é que entre banco e particular, haja avaliação de risco e obtenção de garantias próprias, sem a proteção governamental (CITADINI, 2000).

Verifica-se ainda que o foco da Lei da Responsabilidade Fiscal se deu no controle das despesas e apenas de maneira muito tímida abordou a arrecadação. Afinal, não restam dúvidas de que é mais fácil cortar despesas - principalmente as de pessoal - que executar um bom programa de arrecadação própria, envolvendo, inclusive, a execução da dívida ativa e maior rigor na concessão de incentivos.

Registra-se, contudo, no campo da arrecadação, a preocupação correta com a restrição de isenções e anistias, exigindo, neste caso, que o administrador planeje o impacto orçamentário-financeiro delas decorrentes nos futuros três exercícios, com a demonstração de que não afetará as metas de resultados fiscais ou haverá a compensação por aumento de receita.

Outro ponto relevante a ser destacado é que os órgãos de controle ganharam com a Lei de Responsabilidade Fiscal novos e eficazes instrumentos de controle sobre finanças públicas, inclusive com inserção de mecanismos de alerta, dos quais se destacam: a) controle de custos e resultados; b) controle do saldo do crédito aberto; c) controle sobre dívidas consolidada e mobiliária; d) limitação do poder de gasto; e) parecer prévio do Tribunal de Contas; f) audiências públicas; g) disponibilização e ampla divulgação de planos de governo, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, resultado dos pareceres prévios e julgamentos das contas anuais (MOTTA *et al*, 2000).

Estes instrumentos auxiliam também na efetivação do princípio da transparência que deve ser observado pelos gestores e possibilitado aos cidadãos.

Afinal, a transparência das contas públicas, juntamente com o planejamento e o controle são os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e os indicadores da gestão responsável (ANDRADE *et al*, 2005).

A transparência decorre ainda do princípio constitucional da publicidade, que se encontra disposto no artigo 37 da Constituição Federal entre os princípios da Administração Pública como analisou-se anteriormente.

Dispõe o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Relevante ressaltar que transparência não se trata apenas de divulgar dados, mas sim dar condições, dar subsídios à população por meio de informações claras e acessíveis, para controlar e fiscalizar o seu gestor. É um forte instrumento de valorização da cidadania (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Tão importante quanto os limites para as despesas e para a dívida ou as regras para seu cumprimento é que eles sejam amplamente conhecidos e corretamente avaliados pela sociedade. É por isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal define entre os princípios fundamentais o amplo acesso às informações, a transparência nos procedimentos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos e a divulgação dos resultados alcançados.

Da mesma forma, serão abertos à manifestação da sociedade os processos de elaboração e de aprovação dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, bem como a prestação anual de contas.

Como já salientado, é necessário que as informações sejam compreensíveis pela sociedade, é imprescindível a adoção de linguagem simples, clara e objetiva.

Os cidadãos, de forma geral, pouco entendem de finanças públicas, demonstrando inclusive relativa apatia sobre o tema. Isto acontece por diversas causas, entre elas destaca-se o tratamento dispensado às contas públicas na história brasileira recente, que são tratadas quase como “caixas pretas”, cuja abertura fica restrita a especialistas na matéria.

Com relação às distorções que esta situação gerou, Figueiredo e Nóbrega (2001, p.18) discorrem com propriedade:

Essa apatia tem gerado distorções. A primeira e mais grave trata do perfil do que seria um gestor público eficaz e eficiente, no conceito popular. Sem dificuldades, chega-se à conclusão de que o sucesso de uma gestão se mede, popularmente, pelo número de obras públicas realizadas, independentemente de qualquer análise orçamentário-financeira. É a valorização do gestor *tocador de obras e criador de dívidas*. A LRF demonstra o firme propósito de corrigir esse estereótipo.

Ao tornar acessíveis e compreensíveis ao cidadão mediano todos os dados relativos às finanças públicas, quebra-se a *caixa-preta*, permitindo-se uma avaliação completa e o resgate da imagem daqueles gestores que, embora sem tantas obras para apresentar, realizam trabalho de reequilíbrio das contas públicas. Isso possibilita o crescimento sustentado e conseqüente atendimento das demandas sociais, inclusive quanto a novas obras, por certo, sem gerar endividamento que não possa ser suportado pela sociedade.

Assim, quer seja como instrumento de controle, quer seja como forma de conscientização, participação e exercício de cidadania, a transparência exerce papel fundamental na gestão brasileira.

A participação da sociedade nas coisas públicas, inclusive no controle, é um processo social que envolve costumes e cultura; disposição; formação política; instituições e normas jurídicas que vão moldar um novo ambiente institucional e uma nova concepção de administração cooperada e co-responsabilizada (CARVALHO, TOTTI, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um instrumento relevante para modificar o ambiente de história cultural de pouca mobilização e participação.

Merece destaque ainda a análise do planejamento que também é um dos eixos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal exalta o planejamento quando traz em seu artigo 174, que o Estado exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público.

O planejamento deve ser uma constante na gestão, como afirmou o economista chileno Carlos Matus (1997, p. 15):

O planejamento não consiste apenas em conhecer a realidade, projetar para o futuro e estudar as possibilidades estratégicas de realização do plano. A verdade é que se trata de um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos que somente concluem sua tarefa na decisão concreta do dia a dia.

Pode-se descrever a finalidade do planejamento como: identificar os objetivos e gerar o processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante e que possibilitem um posterior controle (CRUZ, *et al* 2006).

O planejamento da Lei de Responsabilidade Fiscal se reflete no chamado processo orçamentário, para o qual a Constituição determinou três instrumentos que são a seguir analisados: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

3.1.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento público previsto na Constituição Federal em seu artigo 165, com vigência de quatro anos e que tem como finalidade estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A seguir são explicitados os termos que compõem este conceito legal.

Diretrizes são linhas gerais de ação estipuladas em consonância com as políticas definidas, tendo em vista o atingimento dos macro-objetivos relacionados à materialização de tais políticas. Objetivos são resultados concretos que se pretende obter e manter por intermédio de um certo empreendimento considerado no seu global e não apenas em relação à parte que será executada em determinado ano. Metas representam o desdobramento do objetivo em termos quantitativos dentro de um determinado período de tempo (SILVA *et al*, 2004).

As despesas públicas são a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos, e segundo sua classificação econômica, podem ser correntes e de capital.

As despesas correntes são relativas à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, não estão incluídas no Plano Plurianual.

Despesas de capital constituem o grupo de despesas com intuito de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público, abrangendo também as ruas, rodovias, praças, parques, jardins, entre outros, considerados e classificados como bens de uso comum do povo e que não são demonstrados ou evidenciados no balanço patrimonial, mas são contabilizados quando realizadas as operações que envolvem esses valores (MACHADO JR, 2003).

As despesas de capital, nos termos da Lei nº 4.320/64, são investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis a ela destinados.

Inversões financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização ou à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie.

São transferências de capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo auxílio ou contribuições, e as dotações para amortização da dívida pública.

Quanto as despesas resultantes das despesas de capital, pretendeu o constituinte, impor ao administrador a previsão da implantação e manutenção dos serviços após o investimento (BRUNO, 2007), demonstrando assim, uma preocupação com a gestão futura.

Os programas de duração continuada podem ser compreendidos sob dois prismas: a) de forma ampla, onde se incluem todas as ações da Administração, exceto os investimentos que tem início e fim, e; b) de forma mais restrita, que se vincula à ideia de ações de natureza finalística, de efetiva prestação de serviços à comunidade. A União tem adotado a segunda vertente, excluindo do PPA a manutenção dos serviços administrativos (BRUNO, 2007).

O Plano Plurianual é um programa de trabalho que enumera as ações de forma coordenada, mas sem vinculação de valores financeiros ou orçamentários.

Especificamente no caso de PPA municipal, além de ações desenvolvidas pela prefeitura com recursos de seu orçamento, o PPA poderá incluir ações não orçamentárias, que não demandem recursos orçamentários do Município, advindas de convênios, com aplicação de recursos do Estado ou da União.

O PPA é enviado ao Poder Legislativo por meio de projeto de lei que, aprovado, tem vigência de quatro anos, com início no segundo exercício financeiro até o final do primeiro exercício do mandato subsequente.

Este prazo permite a quem assume a chefia do governo a elaboração, no primeiro ano do mandato, de um plano de governo com diretrizes, objetivos e metas condizentes com suas propostas de campanha e com a realidade encontrada;

privilegia a continuidade das políticas públicas e serve como período de transição entre a orientação do mandatário anterior e o atual (BESSA *et al*, 2007).

Referido projeto de lei, deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A Constituição Federal determina ainda que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual.

Neste sentido, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais deverão estar coerentes e em sintonia com o Plano Plurianual.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O Plano Plurianual não pode ser mera peça de ficção de planejamento, deve ser um instrumento limitador das ações dos ordenadores de despesas que ao autorizarem os gastos, devem verificar se estes estão contemplados no PPA como objetivo e meta da administração.

Saliente-se que além de verificar o atendimento ao PPA, o ordenador de despesas deve firmar declaração formal onde se responsabiliza pela autorização e sua compatibilidade com o planejamento.

Os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratavam especificamente do Plano Plurianual foram vetados pelo Poder Executivo sob a alegação de que não seria possível o cumprimento dos prazos ali estabelecidos.

Desta forma, mantém-se o disposto no inciso I do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que regulamenta a matéria e determina o procedimento a ser adotado até que entre em vigor lei complementar a que se refere o § 9º do art. 165 da Constituição Federal³.

O Plano Plurianual não pode ser apenas um documento para atender ao formalismo legalmente exigido. Os técnicos e gestores devem ter em mente que nele estão depositadas as esperanças de uma comunidade, de um povo, na busca por

³ § 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;

uma sociedade mais justa com qualidade de vida, portanto, devem conter programas e ações exequíveis (CRUZ, *et al* 2006).

Como exemplo de formulação de PPA municipal, pode-se consultar o sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba, de onde se extrai o texto da lei que encaminha o plano e seus dois anexos, o de Diretrizes e Estratégias dos Programas de Governo e o de Programas, Metas e Prioridades da Administração Municipal.

Do segundo anexo, depreende-se a formulação concreta de um programa, como segue no Quadro 2, abaixo, extraído do PPA no referido sítio. Foi selecionado o Programa denominado Circulação, que recebe o código 0064 e que foi incluído no quadriênio 2006 a 2009. Do quadro se depreende que no PPA é necessário o descritivo do objetivo do programa, os indicadores que devem servir de base para a sua análise, os valores dos recursos planejados de forma global para o período e o seu desdobramento em projetos com as respectivas metas a serem buscadas.

Prefeitura Municipal de Curitiba Anexo II Programas, metas e prioridades da administração municipal – 2006 a 2009	
Programa: 0064 – Circulação	
Objetivo: Facilitar a acessibilidade e mobilidade da população em todas as regiões de Curitiba, com segurança e menor tempo de deslocamento, por meio de obras e ações no Sistema Viário e no trânsito.	
Indicadores: Número de acidentes: total de atropelamentos, óbitos e sua gravidade; Aumento da velocidade média em 15%; Estruturar grandes extensões de caminhos alternativos.	
Valor dos investimentos:	R\$ 1.000
Recursos (2006 a 2009)	35.494
Projetos/Metas:	
Projeto: Anéis Viários	
Metas: - Criar de dois anéis viários, que desviarão o tráfego da área central (Anel I – binário c/12km de extensão em cada sentido) e periférico (Anel II – pista única c/45km de extensão), oferecendo condições de fluidez de trânsito e menor tempo de deslocamento.	
Projeto: Obras Viárias Locais	
Metas: - Projetar e executar a ligação da Av. Affonso Camargo / Av. das Torres; - Executar correção geométrica do cruzamento das ilhas Nilo Peçanha / Carlos Pioli; - Projetar e executar duplicação do viaduto da rua Toaldo Túlio; - Construir ponte no final da rua Ulisses Vieira, sobre o Rio Barigui; - Executar pavimentação definitiva das alças do viaduto da Rua Alberico Flores Bueno/ BR-476, no Bairro Alto; - Estruturar a ligação entre as ruas Rio de Janeiro e Mem de Sá; -Executar a pavimentação entre as ruas Minas Gerais/ Av. das Repúblicas/ Alexandre Salata; - Construir rótula nas ruas Eduardo Sprada/ Juscelino Kubitschek; - Executar pavimentação definitiva da rua Dante Angelote; - Construir ponta na rua Santana do Itararé, sobre o arroio da Boa Vista – Sítio Cercado; - Construir ponta na rua Alberto Potier, sobre o rio Bacacheri; - Construir ponte na rua Jerusalém, sobre o córrego Alto Boqueirão; - Executar correção geométrica da ligação das ruas	

<p>Alberto Twardowski e Eng. Ostoja Roguski; - Pavimentar acessos à trincheira do Contorno Leste; - Executar a continuidade da rua João Havro; - Viabilizar estudos e projetos viários da CIC – Eixo Industrial – ruas Vicente Michelotto e Eduardo Sprada; - Executar obras de pavimentação em antipó, em vias públicas.</p>
<p>(continua) (continuação)</p>
<p>Projeto: Binários e Ligações Urbanas Metas: - Implantar os seguintes binários de tráfego: Baltazar Carrasco dos Reis/Guabirota, Francisco Derosso/Jorge Brey – Gal. Theodoro Guimarães, Ana Aparecida Lopes Canet/Innocente Rebelato, 24 de maio/Alferes Poli (prolongamento), Tamoios/Tabajara, Júlia da Costa/Princesa Izabel, João Bettega/Luiz Parigot de Souza, Itacolomi/Itatiaia, Amazonas Castro/Prof. Luiz Cezar – Av. dos Estados, Jerônimo Durski/Gastão Câmara, Euclides da Cunha/Gal. Aristides Athayde Jr. – Des. Costa Carvalho, Nilo Brandão/João Gava, Nilo Peçanha/Joaquim M. Barreto – João Guariza, Nicarágua/Pref. Erasto Gaetner, Mal. Floriano – Anne Frank/Francisco Ferreira de Souza (prolongamentos); - Pavimentar e urbanizar a rua Eduardo Sprada; - Estruturar a continuação do binário Carlos de Carvalho – Abrão Lerner/Vicente Machado; - Implantar e/ou reestruturar as seguintes ligações urbanas: prolongamento do binário Mario Tourinho/Maj. Heitor Guimarães, Jardim Botânico/Ahú, binário Camões – Funcionários/Dr. Manoel Pedro – Pe. Germano Mayer, ligação Barreirinha/Pilarzinho</p>
<p>Projeto: Segurança e Facilidades na Mobilidade de Pedestres Metas: - Recuperar 90 km de passeios para pedestres em vias de pavimentação definitiva; - Implantar 90 km de passeios para pedestres em vias de pavimentação provisória; - Implantar e revitalizar 51 km de ciclovias e/ou ciclofaixas. Projetos: Sinalização de Trânsito Metas: Melhorar as sinalizações, horizontal, vertical, indicativa e semafórica em vias públicas; - Implantar um sistema inteligente de trânsito, para melhoria do fluxo de veículos; - Melhorar a sinalização referente a radares, através do sistema de Controle de Tráfego em área – CTA.</p>
<p>Projeto: Fórum da Cidade Metas: - Ampliar a participação da sociedade na discussão sobre macro-diretrizes da cidade, visando a democratização da gestão pública, através da criação do Conselho Municipal da Cidade.</p>

Quadro 2 – Exemplo de formulação concreta de um programa em um PPA.
 Fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/index.htm>

No que se refere à efetiva utilização do Plano Plurianual, afirma Cruz (*et al* 2006):

O plano plurianual deve ser visto como um instrumento necessário que dele derivam todas as demais ações de Governo. Contudo, observa-se que decorridos 12 anos da incorporação do Plano Plurianual no direito financeiro e orçamentário, salvo raras exceções, tem sido elaborado pelos governantes apenas para atender a exigências de cunho legal, sem compromisso com a definição de objetivos e metas claras, tanto para a administração pública, quanto para a sociedade.

Neste sentido, diante da importância do Plano Plurianual e da constatação de que ainda não é adotado e implementado como instrumento de gestão, permite-se questionar se o conceito de gestão fiscal responsável é suficiente para a gestão urbana que a população almeja.

3.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O artigo 165, § 2º da Constituição Federal, inovou instituindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, de periodicidade anual, que compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, incumbiu à LDO dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e trouxe grandes inovações quanto a sua elaboração, criando instrumentos de controle e acompanhamento, como o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais; a figura da limitação de empenho, agora obrigatória; bem como o estabelecimento de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (SILVA *et al*, 2004).

Com as normas relativas ao controle de custo e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, reformulou-se o trato da coisa pública. Até então, a Lei nº 4.320/64, conhecida como a lei do orçamento, exigia do gestor apenas demonstrações contábeis. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal foram inseridas ferramentas de gestão para controle e avaliação (CRUZ *et al*, 2006).

Passam a ser exigidas na LDO, como previsto na alínea “e” do inciso I do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Na sequência, a lei determina que a LDO estabelecerá as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, com o objetivo de garantir a boa aplicação desses recursos por parte das entidades beneficiadas.

No anterior regime constitucional, o Poder Executivo elaborava as diretrizes anuais que orientavam o projeto de lei orçamentária, e que eram discutidos apenas entre os seus órgãos internos.

Atualmente, é ao Poder Legislativo que cabe a decisão sobre as diretrizes orçamentárias, embora o projeto seja de iniciativa do Executivo.

Por outro lado, é relevante ressaltar que se trata de uma lei de natureza formal, sendo simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do

orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre conforme determina o artigo 35, inciso II do ADCT. O projeto de lei deve ser encaminhado ao Legislativo até 15 de abril de cada ano.

O conteúdo da LDO deve ser discutido e negociado previamente e seu texto deve possibilitar a orientação clara e precisa para a elaboração do orçamento anual (CRUZ *et al*, 2006).

Esta lei não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado. Não sendo lei em sentido material, não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos, mas disciplina como deverão ser realizadas as alterações da legislação tributária bem como suas implicações na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária anual.

É um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público (estes dois últimos para a LDO federal e estadual).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as prioridades das metas presentes no Plano Plurianual, ou seja, é o planejamento operacional anual.

Como prioridades deve se entender a hierarquia a que devem se submeter as metas do governo, quais são as mais importantes ou que tem preferência, tudo traduzido no cronograma para execução de metas para a realização de ações governamentais. Tais prioridades definem critérios para eleição de quais ações serão detalhadas no orçamento anual até o nível e elemento de despesa (PESSINI JR, 2007):

Se no PPA constar a meta de construção de dois postos de atendimento de saúde bucal, p. ex., e outra meta para a aquisição de equipamentos para esses postos, será necessário avaliar se a construção dos postos será feita concomitantemente, se a prioridade para o exercício a que se refere o planejamento é a construção de um só posto, se a aquisição de equipamentos dos postos será feita também nesse exercício ou em ano posterior, para somente depois dessa análise fazer a inclusão da meta no anexo citado. A organização e a definição de prioridades demonstram um real planejamento.

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a arrecadação das receitas, realização das despesas,

resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Valores correntes são os efetivamente realizados, sem descontar os efeitos da inflação, enquanto valores constantes levam em conta esses efeitos. Os valores constantes são sempre referenciados a um determinado momento, são utilizados para analisar uma série histórica (CAETANO et al, 2000).

O resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. E resultado primário indica se os níveis de gastos orçamentários do ente são compatíveis com sua arrecadação.

O Anexo de Metas Fiscais conterà, ainda: a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; o demonstrativo das metas anuais, com resultados justificados por memória e metodologia de cálculo, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores; a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Um segundo anexo à LDO deve ser preparado, denominado Anexo de Riscos Fiscais onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Em todas as atividades existem riscos, mas a cautela em identificar os possíveis riscos que possam afetar as contas públicas permite que o gestor público tenha tempo para elaborar um rol de ações necessárias à manutenção do equilíbrio (CRUZ et al, 2006).

Os riscos são representados por eventos que estão prestes a ocorrer, há uma possibilidade de que venham a ocorrer, mas não é possível se precisar o momento e a sua magnitude. É muito importante a sua demonstração com estimativas dos valores para que seja possível prever o grau de vulnerabilidade da gestão pública, auxiliando na definição e implementação de medidas para minimizar

os seus efeitos. Normalmente esses riscos decorrem de demandas judiciais ainda em andamento (CAETANO *et al*, 2000).

Acaso não sejam identificados riscos dessa natureza não será elaborado o anexo e o Chefe do Poder Executivo deve mencionar tal situação na mensagem de encaminhamento da LDO.

Os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais foram dispensados até 2004 para os Municípios com menos de 50.000 habitantes.

Na sequência, o Quadro 3 traz modelo da LDO do Município de Curitiba, especificamente do programa demonstrado no modelo de PPA em tópico anterior, que se apresenta com maior detalhamento de ação, produto e meta física, apenas para aquele determinado exercício.

Prefeitura Municipal de Curitiba - Anexo I DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
Função: 15 – URBANISMO
Sub Função: 451 – Infra-estrutura Urbana
Programa: 0064 – PROGRAMA CIRCULAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Ação: 1049 – Implantação de ponte sobre o Rio Barigüi/Rua Senador Accioly Filho. Produto: Ponte Implantada. Meta Física: 1 • Ação: 1050 – Execução de ligações e obras viárias locais. Produto: Ligações de obras viárias executadas. Meta física: 3 • Ação: 1051 – Desapropriação de áreas para pavimentação de vias públicas. Produto: áreas desapropriadas. Meta física: 1 • Ação: 1052 – Complementação do binário Júlia da Costa/Princesa Izabel. Produto: M de pavimentação executados. Meta física: 80 • Ação: 1053 – Desapropriação de áreas para implantação do binário Júlia da Costa/Princesa Izabel. Produto: áreas desapropriadas. Meta física: 2 • Ação: 1054 – Complementação da pavimentação da ligação urbana Água Verde/Bigorriho. Produto: M de pavimentação executados. Meta física: 2500 • Ação: 1073 – Elaboração de estudos, projetos e planos – circulação. Produto: Estudos, projetos e planos elaborados. Meta física: 11 • Ação: 1079 – Implantação de obras de circulação e sinalização de trânsito. Produto: Obras de sinalização implantadas. Meta física: 3 • Ação: 1125 – Complementação de obras viárias de ligações urbanas, de circulação e de sinalização, iniciadas em anos anteriores, a serem concluídas no exercício vigente. Produto: Obras complementadas. Meta física: 1 • Ação: 1146 – Execução do programa integrado de desenvolvimento social e urbano de Curitiba – BID III. Produto: Programa executado. Meta física: 2 • Ação: 2062 – Gestão da sinalização vertical, horizontal, semafórica e indicativa do município. Produto: Sinalização gerenciada. Meta física: 1 • Ação: 2102 – Divulgação das ações de governo e de utilidade pública, através de campanhas informativas e educativas e outros meios de acesso à população. Produto: Campanhas realizadas. Meta física: 1

Quadro 3 – Exemplo de programa no Anexo de Metas da LDO.

Fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/index.htm>

Outro ponto relevante que demonstra a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias é o disposto na Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, no artigo 169, a necessidade de autorização específica na LDO para despesa com pessoal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na **lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(o negrito não consta do original)

A transitoriedade é característica da Lei de Diretrizes Orçamentárias pois se exaure num exercício financeiro, seus efeitos cessam no momento em que cumpre sua função anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um instrumento de planejamento que reafirma os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessário para que o gestor tenha os rumos a seguir, integrando assim o conceito de gestão fiscal responsável.

Bruno (2007) destaca a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias como instrumento de planejamento, tornando mais transparente o processo orçamentário e ampliando a participação do Poder Legislativo no processo porque permite uma visão completa da real situação das finanças estatais.

Sem dúvida estes são pontos positivos trazidos para a gestão urbana pela instituição e implementação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, Cruz *et al* (2006) afirma que a demonstração de que variáveis possíveis estão sendo monitoradas comprova que a gestão pública está atuando de forma responsável e tecnicamente correta, e permite perceber que o planejado está sendo executado e avaliado de forma eficaz.

Ainda que seja indiscutível que a LDO foi um avanço para o planejamento dos entes, deve ser ressaltado que a população deve ter acesso às informações dela constantes e isso significa, como já mencionado neste trabalho, que não basta estar disponível, mas deve estar acessível em linguagem simples e com a realização de audiências públicas com efetiva participação e definição de prioridades. Nestas condições poderíamos afirmar que a LDO cumpre sua função como instrumento de gestão.

3.1.1.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

Também instrumento de planejamento público, a Lei Orçamentária Anual - LOA, prevê as receitas e fixa as despesas de acordo com as regras previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

Deve abranger o orçamento fiscal dos Poderes da União, dos Estados e Municípios, de seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que o ente, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, o 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, nos termos do artigo 165, § 5º da Constituição Federal.

A Lei nº 4.320/64 que dispõe sobre normas de direito financeiro, traz em seu artigo 2º, que a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A doutrina especializada acrescentou outros princípios a estes, como nos ensina Andrade *et al* (2005), os princípios orçamentários fundamentais são: anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, especificação, evidenciação, publicidade e equilíbrio.

Pelo princípio da unidade, cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, alicerçado em uma única política orçamentária e estruturado de maneira uniforme. Já não significa mais um único documento, mas a integração finalística e a

harmonização entre os diversos orçamentos. A Constituição Federal unificou o orçamento fiscal, o investimento das estatais e o da seguridade social.

A anualidade exige que a previsão orçamentária se renove a cada ano para que fique mais próxima da realidade financeira.

A universalidade orçamentária quer significar que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

Extraído da análise constitucional, a exclusividade orçamentária impõe que o orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Não se incluem na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. A abertura de créditos suplementares não se inclui porque tem a mesma natureza da despesa respectiva, pelo que não constitui elemento estranho. E a contratação de operações de crédito porque tem natureza de uma antecipação da receita orçamentária e embora com ela não se confundam, perderam o caráter de medida extraordinária e ingressam no orçamento fiscal.

A especificação ou especialidade do orçamento se traduz por especificar os créditos, os órgãos a que tocam e o tempo em que deve se realizar a despesa. Veda as autorizações de despesas globais. As receitas e despesas devem ser discriminadas, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. A especialidade pode ser: quantitativa, qualitativa ou temporal.

A quantitativa decorrente do artigo 167, incisos VII e II da Constituição Federal, determina a fixação do montante do gasto, proibidas a concessão ou utilização de créditos ilimitados e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a vedação de consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa, exigindo a especificação da despesa.

A qualitativa, extraída do artigo 167, inciso VI da Constituição Federal, veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Prevista no § 2º do artigo 167 da Constituição Federal, a especialidade temporal determina que os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for

promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Pelo princípio da evidenciação, previsto no artigo 83 da Lei nº 4.320/64, a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

A publicidade é um princípio que já foi analisado no presente estudo e se encontra ligado a várias facetas da gestão. Neste tópico, o princípio da publicidade impõe que a lei orçamentária deverá ter a mais ampla divulgação, de forma que torne transparente as ações de governo previstas.

O princípio do equilíbrio orçamentário significa que o valor da despesa autorizada não pode ser superior à estimativa da receita.

Nos termos da Constituição Federal (art. 167, I) é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. No mesmo artigo, no § 1º, está disposto que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º § 5º também prevê que a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

Também é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Proibida ainda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

O ente governamental não pode utilizar, sem autorização legislativa específica, recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, bem como não pode instituir fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Todas estas vedações cumprem a relevante função de manter o gestor em equilíbrio com receitas e despesas.

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Terá, ainda, um Anexo que atestará a compatibilidade com as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou seja, se na LDO estiver previsto um superávit de 10%, a Lei do Orçamento fixará despesas em patamar inferior às receitas, no mesmo percentual. Além disto, conterà, também, como será feita a compensação de eventual renúncia de receitas com despesas obrigatórias de caráter continuado (CITADINI, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina ainda que a LOA conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, será destinada ao pagamento de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos.

Contingência deriva do latim *contingentia* e é empregado para designar um evento futuro que poderá ser certo ou incerto. As reservas de contingência visam atender perdas que, conquanto sejam previsíveis, são episódicas ou eventuais. São instituídas para ao atendimento do imprevisto decorrente de projeções equivocadas das receitas (MARTINS *et al*, 2008).

Entretanto, há que se analisar com muita cautela tal instituto, posto que não deve ser utilizado de forma indiscriminada, para liquidar Restos a Pagar ou para despesa não prevista na LDO.

Até a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a reserva de contingência era fixada para despesas eventuais ou calamidades públicas, e era utilizada como reserva orçamentária para implementação de atividades ou projetos no decorrer do exercício. A limitação de sua programação disciplina parcela significativa de dotação orçamentária que fica antecipadamente aprovada e com destinação prática que nem sempre visa o interesse público (CRUZ *et al*, 2006).

A aplicação das reservas de contingência devem estar em consonância com a legislação pertinente e com a orientação de prudência fiscal, ou seja, somente devem ser utilizadas como manto protetor para enfrentar riscos e passivos contingentes capazes de comprometer o equilíbrio orçamentário, com sua destinação voltada para despesas novas, imprevistas (MARTINS *et al*, 2008).

Com estes anexos e itens incluídos o projeto de lei orçamentária deve ser encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto de cada ano.

Com intuito de melhor visualização, segue no Quadro 4 demonstrativo de parte da LOA 2009 do Município de Curitiba, relativamente ao mesmo programa que exemplificou-se no PPA e na LDO, programa Circulação 0064.

Prefeitura Municipal de Curitiba					
PROGRAMA DE TRABALHO DO GOVERNO					
Demonstrativo de Funções, Subfunções, Programas e Ações por Operações Especiais, Projetos e Atividades					
R\$ 1,00					
Código	Especificação	Operação Especial	Projeto	Atividade	Total
15451.0064	PROGRAMA CIRCULAÇÃO		15.861.000	60.683.000	78.544.000
15451.0064.1049	CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RIOS PRÓPRIOS E LINDEIROS DO MUNICÍPIO		1.480.000		1.480.000
15451.0064.1050	EXECUÇÃO DE LIGAÇÕES E OBRAS VIÁRIAS LOCAIS		3.521.000		3.521.000
15451.0064.1051	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS		200.000		200.000
15451.0064.1052	COMPLEMENTAÇÃO DO BINÁRIO JÚLIA DA COSTA/PRINCESA IZABEL		200.000		200.000
15451.0064.1053	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO BINÁRIO JÚLIA DA COSTA/PRINCESA IZABEL		300.000		300.000
15451.0064.1054	COMPLEMENTAÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO DA LIGAÇÃO URBANA ÁGUA VERDE/BIGORRILHO		4.300.000		4.300.000
15451.0064.1073	ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS – CIRCULAÇÃO		578.000		578.000
15451.0064.1079	IMPLANTAÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO E SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO		5.182.000		5.182.000
15451.0064.1125	COMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS VIÁRIAS DE LIGAÇÕES URBANAS, DE CIRCULAÇÃO E DE SINALIZAÇÃO, INICIADAS EM ANOS ANTERIORES, A SEREM CONCLUÍDAS NO EXERCÍCIO VIGENTE		100.000		100.000
15451.0064.2062	GESTÃO DE SINALIZAÇÃO VERTICAL, HORIZONTAL, SEMAFÓRICA E INDICATIVA DO MUNICÍPIO			59.683.000	59.683.000
15451.0064.2102	DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DE GOVERNO E DE UTILIDADE PÚBLICA, ATRAVÉS DE CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS E OUTROS MEIOS DE ACESSO À POPULAÇÃO			1.000.000	1.000.000

Quadro 4 – Exemplo de programa na LOA.

Fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/index.htm>

Com o exemplo, pode-se observar que a LOA apresenta a especificação do referido programa com os projetos e atividades que serão desenvolvidas naquele determinado exercício, com o montante de recursos que está previsto para a implementação nesse período e o seu respectivo código.

Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, esta pode ser alterada por meio de créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo como prevê o artigo 40 e seguintes da Lei 4320/64. Os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Os créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária⁴, os especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os extraordinários são os destinados a atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (PESSINI JR, 2007).

Para a abertura de créditos suplementares e especiais há necessidade de prévia autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis para a realização da despesa, como por exemplo, excesso de arrecadação ou anulação de dotação orçamentária.

Como se pode verificar, a Lei Orçamentária Anual é instrumento de planejamento que limita a liberdade do gestor no sentido de que todas as atividades de gestão devem estar precisas e com valores definidos.

E assim especificada, é submetida ao debate popular em audiências públicas e passa pela aprovação do Poder Legislativo.

Desta forma, pode-se concluir que a gestão fiscal responsável é alcançada quando o gestor cumpre todas estas etapas e gasta o dinheiro público na forma que foi prevista pelas leis orçamentárias, mantendo os níveis de endividamento e cumprindo os demais requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, restou evidenciada a gestão fiscal responsável com seus princípios e instrumentos, conforme sinteticamente demonstrada por meio do Quadro 5, que segue:

⁴ Dotação orçamentária corresponde a um valor consignado no orçamento, identificado com código de programa de trabalho, código de despesa e fonte de recursos.

Gestão Fiscal Responsável	Lei de Responsabilidade Fiscal	Princípios	Planejamento Transparência Controle
		Instrumentos	Plano Plurianual Lei de Diretrizes Orçamentárias Lei Orçamentária Anual

Quadro 5 – Princípios e instrumentos relacionados à gestão fiscal.

3.1.1.4 Efeitos/resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal

Para Martins e Nascimento (2008), ao contrário do que divulgado pela imprensa, quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, ela não teve o objetivo precípuo de combate à corrupção, à desonestidade ou ao desvio. Por certo, ela dificulta a malversação e a improbidade em razão da aplicação da transparência, controle e publicidade, mas este é o seu efeito secundário. Entretanto, o que a lei realmente almeja é o equilíbrio orçamentário.

Mais do que punir administradores públicos, pois há leis específicas que já tratam do assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da Administração Pública, seja no âmbito dos Estados, dos Municípios e da União, bem como limitar os gastos às receitas, adotando técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo, transparência das ações do governo, responsabilizando os gestores no exercício de sua função (CRUZ *et al*, 2006).

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se no sentido de tentar garantir que a gestão pública se realize de forma planejada e transparente visando, com isso, a eficácia da gestão, a melhor utilização do dinheiro público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal implementou na gestão pública do Brasil a filosofia do gasto responsável, comprometendo o gestor com a boa utilização dos recursos públicos. Representou um verdadeiro “choque de moralidade” na condução da gestão pública que se reflete na imensa aprovação popular que a lei vem recebendo. A população vem entendendo que responsabilidade fiscal, é elemento fundamental, sendo imperioso para o Estado poder atender com mais eficiência e eficácia às demandas da população. (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2001).

Os efeitos da lei já puderam ser notados, como se percebe da análise constante do documento Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2006, elaborado pelo Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional.

Do referido trabalho depreende-se que, ao longo do triênio 2000-2002, a situação fiscal dos Municípios evoluiu muito favoravelmente, tendo sido observados, para o conjunto dos Municípios da amostra utilizada naquele estudo, seguidos superávits primários e orçamentários. O estudo conclui que os bons resultados observados principalmente a partir do ano 2000 podem estar associados à combinação dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada naquele ano, e do início das novas administrações, eleitas também naquele ano.

Por outro lado, os Prefeitos apontam dificuldades ainda na aplicação da lei, como observaram por meio de uma pesquisa no Estado do Rio de Janeiro, Carvalho e Totti (2005, p.105):

De maneira mais condensada os fatores mais favoráveis da lei citados pelos prefeitos foram: a transparência; o controle do endividamento; o limite com o gasto pessoal; e a punição dos maus administradores.

Entre os fatores desfavoráveis foram citados: a complexidade do texto da lei; o excesso de relatórios e balancetes; a falta de pessoal qualificado; a falta de sistema de informática; e os prazos para adaptação.

Não restam dúvidas de que a Lei de Responsabilidade Fiscal contém dispositivos úteis e importantes para a implantação de um planejamento consistente, coibindo as improvisações governamentais tão constantes e os gastos eleitoreiros e corporativos. Fica clara a preocupação com a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública da gestão prudencial da coisa privada (MARTINS *et al*, 2008).

Porém, ponderações críticas se verificam com relação a pontos que a Lei de Responsabilidade Fiscal não alcançou.

Entre eles encontra-se recorrente a afirmação de que é evidente, na elaboração da lei, especialmente por se tratar de uma produção legislativa elaborada por economistas, que apenas os números são consagrados, sem considerar os anseios dos cidadãos por serviços públicos.

As determinações estruturais para a redução ou limitação dos investimentos nas áreas sociais são fortemente enraizadas na cultura dos gestores públicos do país, verificadas também na Lei de Responsabilidade Fiscal, que carece desta preocupação e pode promover ações emergenciais na área social.

Como exemplo da preocupação com esta lacuna na lei, Ricci (2004) traz a comparação dos números de gastos com publicidade no Brasil. O governo federal, governos estaduais e municipais gastaram, em 2002, 7,13% de todo gasto público, com propaganda no país, muito acima dos gastos públicos com publicidade ocorridos nos EUA, 1,6% do total. Esta distorção não aparece como relevante em nenhum documento oficial, justamente porque é condicionada pelo pragmatismo e a necessidade de construção da opinião pública.

Ainda que se possa considerar que, em valores absolutos, 1,6% dos gastos nos EUA seja maior que os 7,13% brasileiros, a comparação é aproveitável como demonstrativo das opções feitas na distribuição dos gastos públicos, servindo de alerta aos gestores e cidadãos brasileiros.

Tal situação demonstra que, ao priorizar o controle fiscal e não definir os mínimos sociais a serem atingidos pela ação pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal deixa livre os gestores em relação aos cortes de gastos para ajuste orçamentário. Resguardam-se os gastos administrativos, potencializa-se o empresariamento estatal, aumentam os gastos com publicidade, em detrimento dos gastos na área social.

Exemplos destas opções políticas são nítidas e multiplicam-se pelo Brasil, algumas delas foram ressaltadas por Ricci (2004), como: a) cortes nos gastos de orçamento aprovado para a área social; b) criação de subterfúgios para diminuir gastos sociais e burlar exigências legais de vinculação de gastos públicos, como a iniciativa do governo federal e do governo estadual de São Paulo que procuraram vincular despesas com programas sociais (como Fome Zero, programas de alimentação, assistência social, habitação, saneamento) como gasto mínimo obrigatório em ações e serviços de saúde e educação; e, c) lentidão ou corte nos repasses ou liberação dos recursos de Fundos Especiais gerenciados por conselhos setoriais, como é o caso do Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

O equilíbrio orçamentário previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, chamada por alguns de regra de ouro, deve ser apenas uma das concepções do planejamento, mas não se apresenta suficiente à gestão urbana.

Tampouco assegura o equilíbrio econômico, de que existam equitativamente distribuição de renda, pleno emprego, combate à miséria e às graves injustiças sociais. Também não garante ações necessárias relativamente à previdência social e

seguridade, que são instrumentos eficientes de justiça econômico-social (MARTINS *et al*, 2008).

Afinal, a contabilidade pública, orientada na Lei de Responsabilidade Fiscal, somente examina os seguintes aspectos: a integridade e confiabilidade das informações gerenciais e os meios utilizados para sua identificação, avaliação, classificação e comunicação; os sistemas estabelecidos para assegurar a observância das políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos que possam ter um impacto significativo sobre as operações e informações; os procedimentos destinados à proteção dos ativos, comprovando sua existência, se forem o caso; a eficiência, a eficácia e a economia na utilização dos recursos públicos; e, as operações ou programas destinados a verificar se os resultados alcançados são compatíveis com os objetivos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e se estão sendo executados em conformidade com o que foi planejado (COELHO, REIS, 2004).

Registra-se ainda a clara opção política da lei em favor do setor financeiro, pois há limites de despesas em vários elementos do déficit público, como as despesas com pessoal e despesas de duração continuada, entre outras, mas inexistem limites para as despesas financeiras, reforçando a tese antes exposta de que vai se combater o déficit público, única e exclusivamente, com a redução dos recursos sociais.

Ademais, para fortalecer o setor financeiro privado, a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu os entes estatais de contrair empréstimos entre si, isto é, que financiassem investimentos, diretamente uns aos outros, ferindo os princípios federativo e da autonomia dos entes. Por outro lado, assegurou que os mesmos entes oferecessem garantias e contragarantias uns dos outros, contraídos junto ao setor bancário e financeiro privado (MARTINS *et al*, 2008).

Diante de tantos elogios e críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal, é indiscutível o reconhecimento de suas virtudes. Entretanto, o que se coloca no presente estudo é a análise da sua eficiência diante da gestão urbana.

Reinaldo Moreira Bruno (2007, p. 122) ensaia questionamento semelhante: “Teria a Lei de Responsabilidade Fiscal, (...) o condão de, somente ela, impedir práticas abusivas na execução orçamentária dos Municípios? Seria ela suficiente para tornar a gestão fiscal responsável?”

O referido autor conclui que a plena eficácia e aplicabilidade da gestão responsável apenas se percebe a partir da tipificação penal das condutas descumpridoras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste raciocínio, a partir da edição da Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000, meras irregularidades administrativas passaram a se tornar crimes, e isto faria com que se alcançasse a tão almejada gestão responsável.

Entretanto, pode ocorrer que um Estado se enquadre perfeitamente nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda assim, seus governantes cometam uma série de atos de corrupção como o superfaturamento de obras públicas. Como pode acontecer que os gestores não consigam trazer os gastos com pessoal aos limites impostos pela referida lei, porém tenham realizado uma gestão honesta, sem prática de desvio ou improbidade (MARTINS *et al*, 2008).

Neste sentido, conclui-se que a gestão fiscal responsável trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi um grande avanço na gestão em nosso país e que trouxe uma série de benefícios à administração estatal, contudo, trata-se apenas de um eixo de sustentação para uma gestão inteiramente responsável. Outros eixos devem ser perseguidos e entre eles, a responsabilidade territorial urbana que é analisada em tópico adiante.

3.1.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

Discorrendo sobre os principais elementos que compõem a gestão fiscal responsável, depara-se com a questão da avaliação desta gestão. Como afirmar que determinado Município ou Prefeito realizou uma gestão responsável, por meio de que indicador⁵ ou índice⁶, são as perguntas que se colocam.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não especifica uma forma de concentrar as informações ou uma avaliação geral, ela apresenta uma série de instrumentos que avaliam e controlam os números de uma gestão.

⁵ Indicador é um dado, uma informação, valor ou descrição, que retrata uma situação, um estado de coisas.

⁶ Índice é um valor que expressa a agregação matemática de informações numéricas, tratando-se de um conceito vinculado à estrutura formal de cálculo.

Cabe aos órgãos de controle da Administração verificar se tais ações e números estão em consonância com a gestão responsável.

Os órgãos de controle podem ser auditorias ou controladorias internas de cada órgão, o Poder Legislativo, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário (em caso de interposição de ação judicial) e o próprio cidadão.

De todos estes entes, os Tribunais de Contas tem se destacado como órgão externo mais próximo deste controle, analisando a prestação de contas dos entes e elaborando parecer prévio para posterior encaminhamento ao Legislativo, e fazendo o controle dos limites e relatórios de gestão fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, quando trata da fiscalização da gestão fiscal, deixa claro o importante papel dos Tribunais de Contas, apesar de ser em auxílio ao Poder Legislativo:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39. (os grifos não constam do original)

Os Tribunais de Contas dos Estados analisam as contas do Governo do Estado e dos Municípios⁷, controlam a receita e a despesa do Estado e dos Municípios; acompanham a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais; analisam e julgam a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos; emitem parecer prévio nas contas do Governador do Estado e dos Prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal; julgam as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado, para atividades sociais; apreciam e julgam as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos; e, prestam orientação nas ações administrativas, através de respostas às consultas formuladas.

No desenvolvimento destas atividades, os Tribunais de Contas dos Estados emitem certidão, denominada certidão liberatória, que é o documento que comprova a inexistência de pendências junto ao Tribunal. Sua apresentação é exigida pelos órgãos repassadores de recursos para fins de liberação das transferências voluntárias.

Para obter a referida certidão o ente e o gestor devem estar em situação cadastral ativa, regular e atualizada e não possuir pendências perante o Tribunal.

Para não possuir pendências junto ao Tribunal o órgão da Administração Pública municipal, deve: atender aos limites de educação e saúde; não extrapolar 100% das despesas com pessoal; dar publicidade aos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; demonstrar eficiência na arrecadação tributária do Município; apresentar a prestação de contas nos prazos legais; ter as prestações de contas julgadas regulares, bem como cumprir outras exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e que o Tribunal eventualmente fizer.

Diante disto, a obtenção da referida certidão é comemorada por gestores de todo o país, que a exibem aos seus eleitores como atestado de boa conduta.

⁷ Há possibilidade de Tribunais de Contas dos Municípios, para análise de contas do Município. Entretanto existem apenas nos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. A CF de 1988 vetou a criação de novos.

Ainda que muitos apontem que a forma de nomeação dos julgadores dos Tribunais de Contas, que é realizada por indicação política, macula a sua independência e compromete as análises realizadas, verifica-se que tais órgãos tem realizado um papel importante no cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a obtenção de certidão do Tribunal de Contas se demonstra um indicador adequado para a avaliação da gestão fiscal responsável.

Para realizar uma análise de dados no presente estudo, procurou-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná para obtenção de uma listagem dos Municípios paranaenses que estivessem aptos a obter a referida certidão, ainda que a situação pudesse ser alterada periodicamente. Entretanto, tais informações não são disponibilizadas.

Desta forma, na busca de outras maneiras para realizar uma análise relativa à hipótese formulada no presente trabalho, junto ao Tribunal de Contas da União e Secretaria do Tesouro Nacional, extraiu-se do sítio na internet uma relação da situação dos Municípios brasileiros relativamente à entrega da prestação de contas⁸.

O artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exige que até 30 de abril de cada ano os Municípios apresentem a sua prestação de contas também ao Poder Executivo da União e do Estado, visando criar condições para que a Secretaria do Tesouro Nacional, dispondo de informações orçamentárias e contábeis de todos os entes da Federação, consolide as chamadas contas do setor público (União, Estados e Municípios). O não cumprimento dessa exigência deixa a prefeitura impossibilitada de receber transferências voluntárias da União.

Na lista da situação dos Municípios brasileiros de entrega da prestação de contas da Secretaria do Tesouro Nacional, constam as prestações de contas de 2000 (ano da edição da LRF) até 2007. Desta lista, separou-se os Municípios paranaenses e elaborou-se o rol que se encontra no Anexo I do presente trabalho.

Deste anexo se depreende que a maioria dos Municípios paranaenses prestou contas nos exercícios de 2000 a 2007.

Por outro lado, oito Municípios não apresentaram contas até o final de 2008: sendo que seis deles não prestaram contas apenas em um exercício, e que os outros dois não prestaram contas nos quatro ou cinco últimos exercícios.

⁸ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/consulta.asp>

Constata-se ainda que 159 Municípios paranaenses (dos 399) prestaram contas em atraso em 2007. Destacam-se que apenas onze Municípios apresentaram contas dentro do prazo em todos os exercícios analisados, 2000 a 2007.

Em geral, no Brasil, como se verificou em análise realizada pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM sobre a prestação de contas de 2007⁹, os Municípios entregam todos os anos os seus balanços, porém, entregam em atraso.

Em 2008, relativamente às contas de 2007, apenas 3.404 Municípios (61,20% do total) cumpriram com o prazo. A situação mais complicada é do Amapá, onde nenhum dos 16 Municípios prestou contas em dia. O maior grau de pontualidade é verificado no Rio Grande do Sul (85%) e Santa Catarina (83%). No Paraná, 311 dos 399 Municípios (78%) cumpriram o prazo legal.

De acordo com o estudo da CNM, a agilidade da prefeitura em entregar seus relatórios também está relacionada com sua responsabilidade fiscal.

Esta análise demonstra que os Municípios ainda possuem dificuldades em cumprir o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro lado, vem demonstrando um avanço gradativo no sentido de se adequar à gestão responsável.

Neste sentido, pode-se dizer que a entrega de suas prestações de contas em dia e a certidão fornecida pelos Tribunais de Contas podem ser utilizados como indicativos de que determinado Município cumpre os ditames da gestão fiscal responsável.

Por outro lado, a entrega em atraso e erros no preenchimento dos relatórios acaba por excluir tais Municípios do levantamento realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional que ficam reunidos num banco de dados denominado FINBRA - Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.

Com base nos dados de prestação de contas apresentadas e reunidos no banco de dados FINBRA, a Confederação Nacional dos Municípios criou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios brasileiros - IRFS.

Trata-se de índice de análise interessante composto pela média do Índice Fiscal + Índice de Gestão + Índice Social.

O Índice Fiscal é apurado pela média de endividamento + suficiência de caixa + gasto com pessoal LRF + superávit primário.

⁹ http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/19052008_prestacao_de_contas.pdf

O Índice de Gestão é calculado pela média de custeio da máquina + gasto com o legislativo + grau de investimento.

E o Índice Social é apurado pela média do Subíndice Educação + Subíndice Saúde, sendo que o Subíndice Educação é a média de gasto com educação + matrículas da rede municipal + taxa de abandono da rede municipal + % professores da rede municipal com curso superior, e o Subíndice Saúde é a média de gasto com saúde líquido + taxa de mortalidade infantil + cobertura vacinal + média de consultas médicas por habitante.

Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão - IRFS	Índice Fiscal	= Média de	endividamento + suficiência de caixa + gasto com pessoal LRF + superávit primário					
	Índice de Gestão	= Média de	custeio da máquina + gasto com o legislativo + grau de investimento					
	Índice Social	= Média de	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">Subíndice Educação</td> <td style="width: 5%; text-align: center;">= Média de</td> <td style="width: 45%; text-align: center;">gasto com educação + matrículas da rede municipal + taxa de abandono da rede municipal + % de professores da rede municipal com curso superior</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">Subíndice Saúde</td> <td style="width: 5%; text-align: center;">= Média de</td> <td style="width: 45%; text-align: center;">gasto líquido com saúde + taxa de mortalidade infantil + cobertura vacinal + média de consultas médicas por habitante</td> </tr> </table>	Subíndice Educação	= Média de	gasto com educação + matrículas da rede municipal + taxa de abandono da rede municipal + % de professores da rede municipal com curso superior	Subíndice Saúde	= Média de
Subíndice Educação	= Média de	gasto com educação + matrículas da rede municipal + taxa de abandono da rede municipal + % de professores da rede municipal com curso superior						
Subíndice Saúde	= Média de	gasto líquido com saúde + taxa de mortalidade infantil + cobertura vacinal + média de consultas médicas por habitante						

Quadro 6 - Demonstração da composição do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios - <http://portal.cnm.org.br>

Cruzando os dados da lista dos Municípios paranaenses constante do Anexo I deste trabalho, apurou-se o panorama a seguir analisado.

Verificando o desempenho dos Municípios paranaenses pesquisados e mencionados anteriormente, neste índice da Confederação Nacional dos Municípios, constata-se que os Municípios de Guaraqueçaba e Inajá, que não prestaram contas, não aparecem na pesquisa do índice, restando prejudicada sua análise específica para a presente pesquisa.

Denota-se também que, dos onze Municípios que sempre prestaram contas dentro do prazo, todos aparecem, de 2002 a 2006, com bom Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS. Os índices destes Municípios variaram, nesses anos, entre 0,425 a 0,578, sendo que o índice vai de 0 a 1, e 70 % de suas notas foram acima de 0,500.

Considerando que a melhor média nacional é 0,533, resta evidenciado que se trata de um bom desempenho.

Confirma o estudo da Confederação Nacional dos Municípios, que os primeiros a entregar a prestação de contas à Secretaria do Tesouro Nacional, tem os melhores Índices de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão. Assim como, na amostra paranaense, também restou demonstrado que os Municípios que prestaram contas no prazo em todos os exercícios pesquisados tem bons índices.

Outro interessante estudo sobre a gestão fiscal foi realizado pela Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, pelos professores Paulo Arvate e Enlison Mattos.

A pesquisa se baseia na avaliação de 3.359 Municípios brasileiros a partir da análise de dados relacionados com o grau de informatização da cidade, nível de urbanização, densidade residencial, número de pessoas pobres, renda per capita e transferências do governo federal. O trabalho procurou relacionar a eficiência de arrecadação das cidades com os índices da economia informal.

Do total analisado apenas 95 cidades (2,82%) foram classificadas como eficientes. Na lista dos Municípios eficientes do Paraná se encontram apenas os Municípios de Curitiba e Pinhais.

De acordo com os números, o estudo pode concluir que, quanto maior a renda per capita, menor tende a ser a informalidade, mas a eficiência de arrecadação também é menor. Uma das causas da ineficiência detectada é a não tributação de contribuintes mais ricos, prática que tende a tornar a cobrança desigual entre a população e aumentar o peso dos impostos apenas sobre alguns contribuintes.

Outro fator que contribui para diminuir a eficiência dos Municípios é o montante de transferências do governo federal. O estudo demonstrou que os Municípios que recebem mais recursos não tem tantos incentivos para melhorar sua arrecadação.

Da maneira que são realizadas, as transferências perdem sua finalidade de reduzir a desigualdade social. Se a arrecadação não é suficiente, o dinheiro das transferências acaba sendo direcionado para outras atividades que não são o seu destino, como manter a estrutura da prefeitura.

Concluiu o estudo que, em geral, os Municípios arrecadam mal e investem mal. O estudo observa que ser mais eficiente não significa arrecadar mais, e sim melhorar a capacidade do sistema, sem que os custos sejam superiores aos benefícios.

Apresentadas algumas das avaliações possíveis de Municípios, conclui-se que estes são indicadores adequados para avaliar uma gestão e verificar se é fiscalmente responsável.

Do analisado, conclui-se que o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão da Confederação Nacional dos Municípios se apresenta mais completo e se aproxima de um índice mais indicado para uma análise além da gestão fiscal, incluindo itens de avaliação social que, apesar de não serem os únicos, tratam-se de elementos (saúde e educação) que a Constituição Federal elegeu como de extrema relevância ao ponto de merecerem a garantia de recursos em percentuais pré-estabelecidos.

Assim, encerra-se a revisão do eixo legal relativo à gestão fiscal responsável, seus princípios, instrumentos, efetividade e possíveis indicadores para sua avaliação.

3.2 GESTÃO TERRITORIAL URBANA RESPONSÁVEL

Analisados os elementos que compõem a gestão fiscal responsável, passa-se a analisar o segundo eixo da gestão responsável escolhido por este trabalho em razão de representar, juntamente com o primeiro, a colaboração da legislação para o tema: a gestão urbana responsável.

A gestão territorial urbana dos Municípios, muito além do simples ordenamento territorial, do ordenamento do uso e ocupação do solo, deve visar o pleno desenvolvimento da cidade e sua população, de maneira sustentável.

Muitos desafios se colocam neste caminho, como as elevadas taxas de urbanização, a escassez de recursos, a ineficiência estatal, interesses conflitantes, pressão especulativa, entre outros.

Como se sabe, a construção das cidades está subordinada ao processo de acumulação e reprodução do capital. O crescimento da economia exige o aumento e a concentração da força de trabalho que, logicamente, necessita de espaço para morar. Esta mão-de-obra também interessa ao mercado como consumidora dos produtos e serviços. Assim, na lógica da apropriação do espaço e da distribuição de riquezas na sociedade, encontra-se a causa do caos urbano, como ensinam Moura e Ultramari (1996, p. 31):

Está nos mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário que, na figura dos especuladores e com a desculpa de ofertar as moradias e lotes necessários, reescrevem os regulamentos instituídos pelo Estado, sob sua ótica e seus interesses. O Estado, às vezes, ou os protege ou faz vista grossa à sua discutível atuação, colaborando na conformação dos traçados dos contornos da cidade e nas características de suas partes.

Neste cenário, para uma gestão responsável, o gestor tem o dever de buscar o atendimento das demandas sociais dos moradores das cidades, principalmente os mais pobres. Atender adequadamente tais demandas com os recursos disponíveis é o atual desafio do gestor urbano, para o qual dispõe de inúmeros instrumentos.

Assiste-se à criação e institucionalização de um número significativo de instrumentos de planejamento urbano que possibilitam aos Municípios desfrutar de novas modalidades de gestão, em especial aquelas com características de participação.

Entretanto, ainda é necessário afirmar a noção da responsabilidade territorial da Administração Pública, em todas as esferas, mas principalmente na municipal. Se faz mister a compreensão, a exemplo da responsabilidade fiscal, talvez mais até do que a responsabilidade com o dinheiro público, a responsabilidade da Administração Pública para com o ordenamento do solo é enorme, diante das presentes e futuras gerações. É recurso natural não-renovável, decisivo para implantação de políticas urbanas, ambientais e sociais. Este tema tem sido tratado com displicência e total

ausência de compromisso jurídico-político, sendo inadmissível que assim permaneça (FERNANDES E., 2007).

Os benefícios que a gestão responsável trouxe à Administração Pública e às cidades é incontestável. Entretanto, a responsabilidade se deu apenas no âmbito fiscal. Como antes narrado, do ponto de vista da responsabilidade fiscal na gestão, o gestor que editar os planos e leis orçamentárias, cumprir os prazos de apresentação de prestação de contas, cumprir as metas e percentuais definidos, obtém a tão almejada certidão negativa do Tribunal de Contas e a aprovação de contas pelo Poder Legislativo, podendo afirmar que faz uma gestão fiscal responsável.

Por outro lado, isto não garante, por exemplo, que os percentuais direcionados à saúde e educação foram adequadamente utilizados, de forma eficiente, nas áreas da cidade mais necessitadas ou atingindo um maior número de pessoas que carecem do atendimento.

Não é possível também, pela gestão fiscal, garantir que os valores destinados a asfalto, implantação de infraestrutura, fornecimento de transporte, tenham sido direcionados às áreas da cidade que realmente necessitavam.

Neste prisma, a gestão urbana eficiente necessita de instrumentos relativos a aspectos territoriais, sociais, urbanísticos, ambientais, entre outros, uma gestão territorial urbana responsável.

Atualmente a gestão territorial urbana brasileira é pautada pelo Estatuto da Cidade, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à política urbana.

Reforçando os instrumentos trazidos pelo Estatuto e visando a concreção do direito constitucional à moradia, alia-se à gestão territorial urbana, o Projeto de Lei 3.057/2000¹⁰ que, uma vez aprovado e sancionado, será denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Para o presente estudo portanto, a gestão territorial urbana é composta pelos princípios e instrumentos extraídos do Estatuto da Cidade e do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana que, uma vez observados e implementados, podem contribuir para uma gestão responsável.

¹⁰ Outros projetos de lei foram sendo anexados ao de nº 3057/00, assim, alguns textos também se referem ao PL nº 20/2007.

3.2.1 ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal de 1988 inovou ao apresentar um capítulo próprio sobre política urbana, bem como outros dispositivos que tratam da questão urbana e que remetem aos princípios fundamentais do Estado brasileiro.

Desde os anos 60 se verificam movimentações neste sentido, mas na década de 80 é que as atividades se intensificaram.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, um movimento de abrangência nacional, teve papel importante na luta pela criação de uma lei de desenvolvimento urbano. O projeto de lei nº 775/83, originado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, foi apresentado com este intuito, mas provocou uma enorme reação nos setores imobiliários, nos empresários da construção, nos proprietários de terra, na Federação do Comércio, na Federação das Indústrias, no Sindicato dos Corretores e outros, que o criticavam sob a alegação de que tinha caráter estatizante, que era uma ameaça à propriedade privada e lesão à livre iniciativa. Assim, o projeto não prosseguiu (DE GRAZIA, 2002).

Com o início do processo constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana lutou para inclusão no texto constitucional de instrumentos de implementação da função social da propriedade e da cidade. A Emenda Popular pela Reforma Urbana continha os seguintes títulos: dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, do transporte e serviços públicos, e da gestão democrática da cidade. Ainda que o conteúdo não tenha sido integralmente recepcionado, é indiscutível a importância deste trabalho para a inclusão no texto constitucional (BLANC, 2007).

O reconhecimento de autonomia municipal e a definição de competência para que os Municípios legislem sobre assuntos de interesse local, nos termos do inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, também são fundamentais na efetivação da política urbana.

Ainda que o artigo 24, inciso I e § 1º da Constituição mencione que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, esta competência se limita ao estabelecimento de normas gerais. Assim como no inciso XX do artigo 21 da Constituição está previsto que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Contudo, em seu artigo 182, a Constituição Federal dispõe que a política de desenvolvimento urbano, é executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Prossegue o texto constitucional, pontuando que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Neste prisma, a função social faz parte da essência do atual conceito da propriedade, não pode ser considerada como limitação ao seu uso ou ao direito de propriedade em si, pois há apenas uma vinculação ao exercício deste direito em prol do bem comum (BLANC, 2007).

Diante disto, propriedade e cidade possuem um novo formato, e o Estatuto da Cidade surge com a função de instrumentalizar a nova ordem jurídico-urbanística do país, de contornos sociais, que busca permitir o acesso ao direito de morar bem, ao desenvolvimento social e econômico das cidades, de forma sustentável e respeitando o meio ambiente necessário à conservação da sociedade presente e futura (CASIMIRO, 2008).

Veiculado pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, é o instrumento legal que traz as diretrizes e normas gerais mencionadas no texto constitucional.

A tramitação do projeto de lei, que recebeu o nº 5.788/90, se arrastou por onze anos, ficando sete destes na Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, ao que se sabe, pressionada pelos setores contrários à sua aprovação, entre outros aqueles ligados à esfera imobiliária.

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática (CARVALHO, 2001).

Configura-se norma geral, a qual cabe trazer diretrizes e princípios para manter certa uniformidade nacional sem agredir a autonomia dos demais entes. Normas gerais não regulam situações fáticas e tem fundamento constitucional.

Neste contexto, vale registrar as diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade:

- a) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- b) 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;
- c) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- d) 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;
- e) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- f) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
 - a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
 - a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - a deterioração das áreas urbanizadas;
 - a poluição e a degradação ambiental;
- g) 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;

- h) 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;
- i) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- j) 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;
- k) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- l) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- m) 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;
- n) 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;
- o) 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;
- p) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Além das diretrizes gerais, o Estatuto traz capítulos sobre o Plano Diretor, gestão democrática da cidade e inúmeros outros instrumentos da política urbana.

O Estatuto da Cidade representou a constituição de um marco regulatório para a política urbana dos Municípios brasileiros permitindo que estes dispusessem de uma série de instrumentos que são utilizados não apenas no planejamento físico do

território, mas principalmente na organização e ordenamento do uso do solo urbano com fins de inclusão social (IBGE, 2006).

Destacando a importância do planejamento, o Estatuto apresenta como instrumentos, inicialmente, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Na sequência o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Dentro do planejamento municipal, traz em especial os seguintes instrumentos: Plano Diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social.

Como institutos tributários e financeiros: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU; a contribuição de melhoria; e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Entre os instrumentos jurídicos e políticos: a desapropriação; a servidão administrativa; as limitações administrativas; o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; a instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a regularização fundiária; a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; o referendo popular e o plebiscito.

Ressalte-se que, recentemente, por meio da Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que se originou da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, foram incluídos outros dois instrumentos jurídicos e políticos: “t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e, u) legitimação de posse”. Tais instrumentos constavam do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e são analisados em tópico específico.

Por derradeiro, não menos importante, o Estudo prévio de Impacto Ambiental - EIA e o Estudo prévio de Impacto de Vizinhança - EIV.

No campo do controle e da responsabilidade, o Estatuto da Cidade prevê hipóteses de improbidade administrativa, se o gestor realizar injustificadamente uma

série de situações, entre elas: deixar de proceder ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público por desapropriação; deixar de utilizar áreas obtidas por meio de preempção; deixar de aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir, e com operações consorciadas em descordo com o Estatuto; deixar de promover audiências públicas, dar publicidade e acesso a documentos e informações; deixar de instituir e revisar o Plano Diretor; entre outros (GASPARINI, 2002).

Como se pode verificar, o Estatuto da Cidade mudou o foco do planejamento, direcionando-o às pessoas, estabelecendo 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.

Frise-se novamente que o objetivo da política urbana foi direcionado ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. E que, como diretrizes, o Estatuto traz no alto da lista a garantia do direito a cidades sustentáveis, caracterizada como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Indiscutível que o Estatuto da Cidade é um avanço normativo na política urbana nacional, entretanto, muitas críticas ainda permanecem acerca de opções oriundas de teses de interesse de grupos organizados que influenciaram alguns de seus dispositivos.

Há ainda na doutrina intensa discussão sobre a constitucionalidade de alguns de seus dispositivos, quer por legislar além do campo de norma geral, quer por afrontar a autonomia dos Municípios.

Aponta-se a omissão quanto à fixação de normas específicas sobre infrações e penalidades, remetendo apenas, nas disposições gerais, a algumas hipóteses em que o Prefeito incorre em improbidade administrativa.

Omissão de outras diretrizes também é apontada como falha do Estatuto, como ausência de normas gerais sobre: planos de área verde; planos de proteção de paisagem; planos de prevenção de riscos naturais previsíveis; planos de proteção de zona costeira e zona de montanha; planos de proteção da zona de aeroportos; planos de coleta, tratamento e depósito de lixos ou resíduos; planos de luta contra a poluição; planos de desfavelamento; planos de áreas cemiteriais; e planos sobre sistema permanente de informação urbanística-ambiental, educação urbanístico-

ambiental e conscientização pública para participação ativa da sociedade local (CUSTÓDIO, 2008).

Outras omissões relacionadas ao meio ambiente foram também apontadas por Prieto (2006, p. 18) no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico em São Paulo:

- a) a lei poderia ter definido a obrigatoriedade de cada cidade, em seu plano diretor, dispor sobre coeficientes de arborização e percentual de áreas verdes, praças e espaços livres por habitante, itens que hoje são inclusive utilizados para formação de índices da qualidade de vida;
- b) a garantia do saneamento (abastecimento de água, tratamento de esgoto e coleta de resíduos sólidos) nos termos ambientais, já que a lei poderia dispor sobre a obrigatoriedade de sua implementação como serviço público essencial, sobre formas de financiamento e de gestão pelas municipalidades diretamente ou mediante concessão;
- c) a omissão sobre a questão do lixo e resíduos, que preocupa a grande maioria das cidades, posto que nenhum dispositivo ou diretriz mencionou a reciclagem ou reutilização do lixo, como forma de minorar a exploração dos recursos naturais;
- d) ficaram também de fora, diretrizes para alternativas de construção de moradias e edificações ambientalmente mais corretas, como sistemas de águas de reuso, utilização de energias renováveis, dentre outras.

Diante de tais críticas, mais pertinente parece o comentário de Medauar (2004, p.22-23):

Parece, então, possível que surjam questionamentos sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos, ante as dificuldades de se delimitarem, com precisão, os contornos das diretrizes e dos preceitos de minúcia. Mas deve-se lembrar que a Constituição de 1988 atribuiu à União a fixação dessas diretrizes. Por outro lado, nem sempre os Municípios, em especial os de menor porte, contam com pessoal técnico ou têm condições financeiras de contratar técnicos ou juristas para elaborar normas urbanísticas. O Estatuto da Cidade fornece, então, os parâmetros aos Executivos e Legislativos municipais na elaboração de suas leis e planos urbanísticos. Além do mais, melhor que invocar, a cada passo, a inconstitucionalidade deste ou daquele dispositivo, é buscar a aplicação e efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, para eliminar ou atenuar os graves problemas acarretados pelo caos urbano.

Ainda que no Estatuto não esteja mencionada especificamente a gestão responsável, diante das diretrizes e princípios que impõem, como também as consequências pela sua inobservância, é inegável que seus dispositivos compõem o campo da responsabilidade do gestor.

Neste aspecto, analisando seus instrumentos, tal assertiva se verificará.

3.2.1.1 Plano Diretor

A noção de plano remete à questão de planejamento, ou seja, definição de estratégias e objetivos a serem alcançados dentro de períodos definidos. O Plano Diretor já existia antes do Estatuto da Cidade, porém, este elevou-o a instrumento básico e imprescindível da política de desenvolvimento e expansão urbana dos Municípios brasileiros, permitindo que estes estabeleçam metas e programas que tenham como objetivo principal garantir que a cidade cumpra sua função social (IBGE, 2006).

Originalmente, o Plano Diretor correspondia, de maneira predominante, a um conjunto de regras básicas do uso e ocupação do solo, para orientação e regulação da ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o Município. Seu objetivo era principalmente organizar o crescimento e o funcionamento do Município.

Entretanto, atualmente o Plano Diretor não se limita às regras de uso e ocupação do solo, trata-se de instrumento de planejamento muito mais amplo, indutor de desenvolvimento integral e sustentável da cidade, para que esta cumpra sua função social.

Segundo Rezende (2006, p. 7), o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os Planos Diretores é: “Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos.”

O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade do Plano Diretor, estabelecida genericamente na Constituição de 1988, aos Municípios com população superior a 20 mil habitantes. Assim, o Plano Diretor é também obrigatório aos Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, às áreas de especial interesse turístico e às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além das situações em que o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição, qual seja, exigir, mediante lei específica incluída no Plano Diretor, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Somente por meio do Plano Diretor é que se define a função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico

baseado no Plano Diretor é que podem ser instituídos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (CARVALHO, 2001).

As duas vias de concretização do urbanismo, por via legal; o da regulamentação edilícia e o da ordenação física e social da cidade; devem estar baseadas previamente num planejamento urbano do todo. Papel do Plano Diretor que traça as diretrizes gerais, as metas e objetivos de desenvolvimento do Município num espaço de tempo determinado (MUKAI, 2006).

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 antes mencionadas e previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade.

A importância estratégica do Plano Diretor reside na sua própria natureza, ele é concebido com objetivos de planejamento amplo e deve ser elaborado de acordo com os pressupostos básicos nele contidos: indicação dos objetivos almejados; explicitação das estratégias e instrumentos para o alcance dos objetivos; fornecimento dos instrumentos necessários; e revisão periódica (IBGE, 2006).

Neste prisma, o Plano Diretor funciona como um instrumento básico que organiza e articula os demais instrumentos de política urbana oferecidos pelo Estatuto da Cidade.

Frise-se também que a sua implementação deve ser feita de forma participativa e seu conteúdo deve estar articulado com a elaboração dos demais planos municipais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O Estatuto estabelece no § 1º do artigo 40 que o Plano Plurianual deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor.

Lamenta-se por outro lado, que o assunto foi tratado de forma genérica, sem regulamentação da estrutura e forma de apresentação da lei desses planos. E ainda, que não foi disciplinada a articulação dos planos das três esferas de governo, bem como as relações dos planejamentos metropolitanos com os municipais. A integração entre os planos resta dificultada em razão da diferença do calendário eleitoral municipal em relação ao estadual e federal, que redundam em prejuízo ao intercâmbio de informações, aos diagnósticos e análises, problemas de sobreposição de políticas públicas, disputas por verbas e pelo reconhecimento público da realização de obras,

e interrupções de políticas públicas em virtude de mudança de condução em outros entes (BESSA *et al*, 2007).

Mesmo diante da imposição legal e do relevante papel que os instrumentos urbanísticos e o Plano Diretor exercem na vida das cidades, muitos Municípios ainda não implementaram esta política urbana.

É o que se extrai dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2005 que, considerando os Municípios com mais de vinte mil habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; mostraram que cerca de 1.372 Municípios, ou 24,7% do total, utilizam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Deste total, 805 Municípios possuem Plano Diretor, o que corresponde a cerca de 58,7% deste universo ou 14,5% de todos os Municípios brasileiros (IBGE, 2006).

Outro dado relevante é o elevado número de Municípios onde há gestão orçamentária participativa nos Municípios que possuem Plano Diretor, alcançando 84,7% (IBGE, 2006), o que demonstra que estes Municípios vem adotando os ditames da responsabilidade fiscal e que tem compromisso com o planejamento.

Observou-se, também que 568 Municípios afirmaram que possuem os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e não tem Plano Diretor, indicando que estes instrumentos provavelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da cidade. Sobressai a condição de que alguns destes instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da função social da cidade (IBGE, 2006).

Relembre-se ainda que na redação original do Estatuto, os Municípios com mais de vinte mil habitantes ou os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que não tivessem Plano Diretor aprovado na data da entrada em vigor da lei, tinham que aprová-lo no prazo de cinco anos.

Porém, como é possível verificar da pesquisa realizada pelo IBGE em 2005, dos 1.963 Municípios que se enquadravam nos critérios definidos, 1402 ou 71,4% não tinham Planos Diretores e deveriam tê-los elaborado até 10 de outubro de 2006.

Separando os critérios, verifica-se que, no critério de população acima de vinte mil habitantes, 874 Municípios ou 70,3% do seu universo deveriam ter seus Planos Diretores elaborados. Essa proporção é ainda maior quando se considera apenas o critério de aglomeração urbana, onde 333 dos Municípios (90,2%) não tem Plano

Diretor e deveriam elaborá-los até a data limite. Por fim 195 (55,7%) Municípios estão à margem de ambos os critérios.

Tabela 1 - Total de Municípios com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor e Municípios que necessitavam elaborar o Plano Diretor até 10 de outubro de 2006, total e percentual, segundo critérios de obrigatoriedade - Brasil – 2005

CRITÉRIOS DE OBRIGATORIEDADE	MUNICÍPIOS		
	Com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor	Que necessitavam elaborar até 10/10/2006	
		Total	Percentual (%)
Total	1 963	1 402	71,4
Apenas com mais de 20 000 hab.	1244	874	70,3
Apenas aglomeração urbana	369	333	90,2
Ambos	350	195	55,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Diante deste panorama, em 08 de maio de 2008, nova redação foi dada ao artigo 50 do Estatuto da Cidade: “Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008”.

Por outro lado, em pesquisa mais recente, realizada pelo Ministério das Cidades, da situação em 2007, foram separados os Municípios que estão com os seus planos em desenvolvimento ou em aprovação, como se demonstra nas Tabelas 2 e 3, abaixo:

Tabela 2 – Situação dos Municípios em relação ao Plano Diretor em 2007, segundo o critério de obrigatoriedade em razão da faixa populacional.

	PD até 10/10/1996 sem revisão		PD Revisão aprovados		PD Revisão em aprovação		PD Revisão em desenvolvimento		Não está fazendo PD		Sem informação		Total de Municípios pesquisados	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Total Brasil	18	1,2 %	562	36,2 %	34	22,3 %	427	27,5 %	89	5,7 %	110	7,1 %	1552	100 %

Fonte: Ministério das Cidades. Situação dos Planos Diretores 2007.

Tabela 3 - Situação dos Municípios em relação ao Plano Diretor em 2007, segundo o critério de obrigatoriedade em razão de integrar região metropolitana.

	PD até 10/10/1996 sem revisão		PD Revisão aprovados		PD Revisão em aprovação		PD Revisão em desenvolvimento		Não está fazendo PD		Sem informação		Total de Municípios pesquisados	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Total Brasil	2	0,6 %	108	34,4 %	80	25,5 %	93	29,6 %	17	5,4 %	14	4,5 %	314	100 %

Fonte: Ministério das Cidades. Situação dos Planos Diretores 2007.

Depreende-se dessas tabelas que a maioria dos Municípios está desenvolvendo pelo menos alguma atividade no sentido de realizar o Plano Diretor.

Nas disposições gerais do Estatuto encontra-se a previsão de que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992), sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o Prefeito que deixar de instituir e revisar o Plano Diretor.

Porém, não se verificam efetivadas quaisquer punições aos Municípios, nem tampouco aos seus gestores, razão pela qual ainda se constata relativa despreocupação na assunção de suas responsabilidades.

A referida pesquisa traz ainda outro enfoque importante que é a da atualização do Plano Diretor.

Nos termos do § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deve ser revista periodicamente, pelo menos a cada dez anos.

Contudo, a referida pesquisa realizada pelo IBGE demonstrou que dentre os Municípios que possuem Plano Diretor, 45,2% têm mais de dez anos. Por outro lado, cerca de 72,0% destes Municípios estavam em processo de revisão quando a pesquisa foi realizada, indicando uma tendência de que estes números já tenham reduzido, demonstrando que os Municípios vem se preocupando em se adequar à legislação urbanística consubstanciada no Estatuto da Cidade.

Destes dados, extrai-se que os instrumentos de política urbana vem sendo utilizados, mas ainda necessitam de maior implementação, ou de real implementação, com a garantia da participação da população e sua integração com os demais planos de gestão urbana.

Ressalte-se novamente a relevância da participação da população nesse processo, posto que é imprescindível para a garantia do adequado planejamento e para o acompanhamento da responsabilidade do gestor.

Por outro lado, sublinhe-se que existem situações como a que ocorre no Estado do Paraná, onde lei prevê que o governo estadual apenas firmará convênios ou concederá financiamentos aos Municípios se estes tiverem aprovado seu Plano Diretor (Lei Estadual nº 15.229 de 25 de julho de 2006, art. 4º).

Situação que redundou na reprodução de leis com planos inadequados e que não são colocados em prática, mas que foram aprovados apenas com intuito de cumprir requisito para obter recursos financeiros junto ao Governo do Estado.

Neste sentido, é relevante frisar que o planejamento necessário deve ser estudado e realizado para cada Município com a análise adequada de suas potencialidades, vocações e deficiências, evitando as falhas decorrentes da aplicação de modelos e padrões incompatíveis com a realidade, observadas em diversos Municípios, como alerta Hardt *et al* (2006 – p.10):

Considerando Plano Diretor há muito tempo existente como responsável pela organização espacial de toda a cidade, vê-se que muitos foram os processos e metodologias já utilizados, conforme a história do Urbanismo bem demonstra, mas sempre caracterizado com um trabalho executado por técnicos das áreas de urbanismo, engenharia, geografia, economia, direito e outras, passível de ser idealizado numa sala fechada ou até em outra cidade, com o mínimo de contato com a realidade social e local. As últimas décadas têm sido frutos desses trabalhos e então se torna possível analisar os reais efeitos da não consideração dos preceitos culturais e sociais de cada localidade, onde os planos (não generalizando porque houve muito trabalho digno de elogios), idealizaram realidades não tangíveis e pior, muitas vezes privilegiando grupos econômicos interessados na cidade. Isso não é resultado de incapacidade técnica, mas de um modo de ver as coisas muito genericamente e os legisladores influenciados pelos interesses individuais.

Ou ainda, nas palavras de Jacobs (2003, p. 456): “... não basta que os administradores de várias áreas conheçam serviços e técnicas específicas. Eles precisam conhecer, e conhecer a fundo, lugares específicos”.

Para que isso aconteça é imprescindível a efetivação da gestão democrática da cidade, a participação da população na elaboração do planejamento como também determina o Estatuto da Cidade.

Para Ultramari (2005, p. 140), a participação da população pode ocorrer de três maneiras distintas:

1) pela participação da população de forma mais generalizada, por meio de orçamentos participativos ou regionalizados; 2) pela participação do usuário, o que significa um envolvimento mais próximo na implementação (e mesmo na definição) de programas específicos; 3) pela realização de parcerias entre a prefeitura e o setor privado. Nesse caso, cabe ao Estado fazer concessões (por exemplo, com mudanças na lei de zoneamento com vistas a atender um novo empreendimento considerado importante para a cidade).

O professor ainda ressalta que mesmo em casos onde a participação da comunidade é reduzida, ela é sempre apresentada como fator importante de êxito, dificultando a verificação de consistência desta afirmação.

Conclui também, com fundamento nos estudos por ele realizados, que é grande a participação da comunidade no planejamento, média na execução e reduzida na manutenção; por outro lado, é grande a participação do poder local, média a da comunidade e pequena a da iniciativa privada (ULTRAMARI, 2005).

A participação popular é uma garantia de cumprimento de princípios constitucionais, como o princípio republicano e o princípio da publicidade, por exemplo. Assegurando a participação pode-se contribuir para que o planejamento seja um instrumento real de desenvolvimento da comunidade, razão pela qual deve ser incentivada.

Extrai-se da pesquisa realizada pelo IBGE que o percentual de Municípios que não utilizam nenhum instrumento de participação é baixíssimo, é de 1,7%, o que representa 96 Municípios, induzindo à conclusão de que a população tem se mobilizado e que há a compreensão da necessidade da participação.

Recordando ainda que para permitir uma efetiva participação e transparência, a linguagem deve ser acessível, o que ainda é um dos obstáculos como observam Stephan *et al* (2008, p.1):

Um segundo aspecto a ser considerado são os termos e a linguagem técnica relacionada ao plano diretor, que mesmo explicados, ou substituídos por termos mais compreensíveis, ainda criam obstáculos para gerar interesse e permitir um entendimento mínimo da população leiga. Programas de educação e divulgação mais eficientes poderiam alcançar melhores resultados.

O Estatuto da Cidade apresenta um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade, relacionando alguns dos instrumentos que podem ser utilizados: 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; e, IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Porém, ainda que a legislação assim determine, as práticas tradicionais brasileiras da regulação urbanística são elitizadas, direcionando-se aos especialistas e afastando alguns atores sociais dessas discussões, como pontuam Cymbalista *et al* (2004, p.2-5):

As potencialidades do Estatuto da Cidade só resultarão em benefícios para as cidades e sua população – especialmente os grupos mais vulneráveis – se seus conteúdos forem conhecidos e instrumentalizados pelo conjunto da sociedade. É imperativa, portanto, a disseminação do conhecimento das possibilidades da Lei.

...

A disseminação da informação é apenas o primeiro passo para a efetiva intervenção no sentido da democratização das cidades e da política territorial, rumo a uma efetiva capacitação da sociedade civil – e também dos técnicos do setor público – para a participação como interlocutores nos processos. Nesse sentido, é importante reconhecermos a escala dos desafios que o momento atual coloca. No Brasil, desde a aprovação da Constituição vem sendo construída uma nova moldura institucional, que prevê a participação da população nos processos de gestão pública, por meio de processos e espaços de negociação, institucionalizados ou não. A simples existência desses espaços de co-gestão de políticas, no entanto, não garante sua eficácia: é preciso que os grupos da sociedade estejam tecnicamente habilitados e atualizados para qualificar a sua atuação, caso contrário não se efetiva a redistribuição de poder que é o objetivo final da criação desses espaços. Simetricamente, é necessária a capacitação dos técnicos do poder público para o conhecimento e a instrumentalização do novo arcabouço institucional, e também a capacitação para que o próprio poder público aprenda a ocupar seu lugar dentro dos novos espaços de participação, nos quais é preciso rever os posicionamentos autoritários, centralistas e tecnocráticos.

Ressalta-se ainda, no âmbito municipal, que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Este é mais um dos pontos de ligação entre a gestão fiscal responsável e a gestão territorial urbana responsável.

Registre-se ainda uma crítica ao Estatuto da Cidade no sentido de obrigar a implementação apenas em cidades com mais de vinte mil habitantes e aquelas enquadradas nas hipóteses do artigo 41 do Estatuto, posto que, via de regra também possuem mais de vinte mil habitantes. A maior parte dos Municípios brasileiros, 71% em 2006, possuem menos de vinte mil habitantes e deveriam ter Plano Diretor para evitar o crescimento desordenado e inadequado às funções sociais da cidade e da propriedade (BESSA *et al*, 2008).

Como se pode extrair de todos os dados apresentados neste tópico, na realidade brasileira não se pode afirmar que a gestão territorial urbana, consubstanciada no Plano Diretor, já possua um enfoque de responsabilidade, posto

que a sua implementação ainda não é realizada com total observância aos ditames legais e aos princípios constitucionais.

Os gestores urbanos ainda não compreendem, ou pelo menos não atuam de forma que demonstrem a compreensão, que o planejamento é ferramenta indutora de desenvolvimento e que, com a participação da população, pode conduzir à garantia de cidades sustentáveis.

A motivação de sua elaboração normalmente se dá somente pela imposição de prazos legais ou eventuais benefícios que Estados ou União possam oferecer.

Neste aspecto a colaboração da legislação se verifica, em vários setores ou assuntos, a imposição legal é que move gestores à atuação de forma responsável, principalmente exigindo o adequado planejamento e a participação popular.

3.2.1.2 Demais instrumentos

O Estatuto da Cidade oferece ainda uma série de outros instrumentos que, articulados com o Plano Diretor, visam regular o uso e ocupação do solo urbano com fins de inclusão social, econômica e política das camadas marginalizadas da sociedade.

Inicialmente o Estatuto apresenta como instrumento de política urbana, o planejamento em escalas: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; em seguida o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e de forma mais detalhada, o planejamento municipal.

Em razão de suas dimensões e complexidade, o Brasil não possui tradição de planejamento em escala nacional, onde se trata de estimular e orientar o desenvolvimento do país considerando as diversas regiões em conjunto (SOUZA, 2006).

Planos estaduais de desenvolvimento já são mais comuns, restringem-se ao território político-administrativo formal e com um nível de governo relativo ao Estado federado.

Neste sentido, vale registrar que está em trâmite na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 3460/2004 que, uma vez aprovado, será denominado Estatuto da Metrópole.

O referido projeto pretende estabelecer os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano; conceituar as Unidades Regionais Urbanas, suas identificações, classificações e a atualização periódica desses dados; definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, bem como os instrumentos desta Política; os Planos da mesma, suas naturezas e conteúdos; e apontar os fundamentos e objetivos gerais do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

O conceito de região já foi muito debatido e não se pretende adentrar nesta seara posto que não é o objetivo do presente trabalho. Registre-se que, no contexto do Estatuto, o planejamento regional refere-se à divisão físico-territorial específico de regiões em nível supraestadual.

Na sequência a lei apresenta o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, no sentido interno dos Estados. E finalmente a escala local dos Municípios.

O planejamento municipal apresenta como principal instrumento o Plano Diretor, sobre o qual já se discorreu. Entre os demais elementos do planejamento municipal salienta-se a menção que o Estatuto da Cidade faz ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual; e à gestão orçamentária participativa; demonstrando desta forma a interface que deve existir entre os instrumentos de gestão territorial urbana e de gestão fiscal.

Dos demais instrumentos de planejamento municipal, alguns são analisados brevemente para compreensão de como podem ser utilizados para o alcance das diretrizes do Estatuto da Cidade e da gestão territorial urbana responsável. Ressalte-se que somente se deteve àqueles que o próprio Estatuto dedicou seções específicas dentro do capítulo de instrumentos da política urbana.

Entre os instrumentos jurídicos e políticos, apresenta-se o **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**. Instrumentos que já vinham previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal como pena à especulação imobiliária, mas para a sua concreção era exigida lei federal, que veio a ser o Estatuto da Cidade.

São direcionados às áreas incluídas no Plano Diretor, ao imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ao imóvel que seja utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental.

Considera-se subutilizado, nos termos do § 1º do artigo 5º do Estatuto, o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor.

Assim, se o imóvel não for utilizado dentro das diretrizes do Plano, seu proprietário será notificado pelo Poder Público para realizar, de forma obrigatória, a utilização ou a edificação ou o parcelamento do imóvel.

A lei municipal deve fixar as condições e prazos para a aplicação destes instrumentos, dentro dos limites já definidos no Estatuto.

Classificado como instrumento tributário e financeiro, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – **IPTU**, mereceu uma seção específica no Estatuto para sua modalidade denominada **progressivo no tempo**.

Há duas possibilidades de progressividade do IPTU, a progressividade no tempo e a progressividade no espaço.

O IPTU progressivo no espaço é o previsto no § 1º do artigo 156 da Constituição Federal, que se dá em razão do valor do imóvel e tem alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. O IPTU progressivo no tempo é tributação extrafiscal de finalidade punitiva (MUKAI, 2001).

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Será mantida a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, estando vedada a concessão de isenções ou de anistia.

Lei municipal específica é exigida para a aplicação de IPTU progressivo no tempo.

Alguns Municípios, como Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Porto Alegre - RS, Campinas - SP, Campo Grande - MS e Jundiaí - SP, possuem a previsão destes institutos em seu Plano Diretor, porém, não há notícia de que já tenha sido utilizado em um caso concreto.

Acredita-se que os problemas para a aplicação destes institutos sejam, em primeiro lugar, a dificuldade de definir no Plano Diretor o que seja um imóvel subutilizado ou não utilizado para o cumprimento de sua função social. Em segundo lugar, as discussões judiciais que eventualmente possam advir relativas à lesão ao direito de propriedade e ao princípio tributário da vedação ao confisco.

Note-se ainda que o peculiar desenvolvimento de cada Município influi diretamente na análise para implantação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e de IPTU progressivo. Enquanto em alguns Municípios, como capitais

por exemplo, podem inexistir imóveis subutilizados ou não utilizados para a implantação destes institutos, em outros, podem existir muitos imóveis vagos mas não em desatendimento ao Plano Diretor.

Desapropriação com pagamento em títulos, trata-se de nova justificativa de desapropriação não incluída na legislação específica anterior.

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, diferentemente do anteriormente previsto, pagamento em dinheiro.

Estes títulos 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. Estes títulos não poderão servir para pagamento de tributos.

O valor real da indenização corresponderá ao 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 e não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

O Município deverá proceder ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público, o que poderá ser realizado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, sempre mantidas as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas na lei.

Em razão das dificuldades apontadas para a implantação dos instrumentos mencionados anteriormente, não se tem notícia da utilização da desapropriação com pagamento em títulos prevista no Estatuto da Cidade.

Outro instrumento que merece ser trazido à baila é a **usucapião especial de imóvel urbano**.

O artigo 182 da Constituição previu a figura jurídica da usucapião especial nas seguintes condições: a) o possuidor deverá ter uma área urbana de até 250 m², durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; b) deverá utilizá-la para sua moradia ou de sua família; não deverá ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião especial de imóvel urbano visa à efetivação do direito fundamental à moradia, já que se trata de instrumento especial de aquisição, pela

prescrição, do direito de propriedade garantido pela Constituição, justamente pelo fato de ter dado o seu possuidor ou ocupante, a função social que dela se exige.

Sendo forma originária de aquisição do direito de propriedade, a usucapião é legalmente dada ao possuidor que ocupa áreas de terras como sendo suas, sem oposição, pelo prazo fixado em lei.

Neste sentido, o artigo 10 do Estatuto da Cidade criou uma figura nova, de duvidosa constitucionalidade para alguns juristas, que é a usucapião coletiva, que poderá ser efetuada em áreas urbanas com mais de 250 m², 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, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (MUKAI, 2001).

Deverá ser realizada por meio de ação judicial de rito sumário, com garantia de benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

O juiz decidirá atribuindo igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, ressalvada a hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

Institui-se assim um condomínio especial que é indivisível, não sendo passível de extinção, exceto se dois terços dos condôminos deliberarem neste sentido quando da execução de urbanização.

Enquanto a ação de usucapião especial urbana não for julgada, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao referido imóvel.

O dispositivo não apresenta uma forma de definição de população de baixa renda, fazendo com que fique ao arbítrio do juiz qual critério utilizar.

Para utilização deste instrumento não há necessidade de edição de outra lei ou de qualquer regulamentação, é um dispositivo auto-aplicável, o que facilitou a sua utilização.

A interposição de ações deste tipo é observada perante o Poder Judiciário em vários Municípios, sendo que em alguns, como o Recife - PE, com a colaboração da Prefeitura.

A maior dificuldade da utilização deste instrumento urbanístico reside na organização da comunidade e na permanência de condomínio entre pessoas que não estão habituadas a este tipo de deliberação conjunta.

Reconhecido pela Constituição Federal em seu artigo 183, §1º, a **concessão de uso especial para fins de moradia** é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda, uma vez que é vedada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião.

Os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade que dispunham sobre este instrumento foram vetados pela Presidência da República que, apesar de reconhecer que se trata de um importante instrumento para propiciar segurança da posse, fundamento do direito à moradia, a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares; entendeu que algumas imprecisões do então projeto de lei trariam riscos à aplicação do instrumento, contrariando o interesse público.

Nas razões de veto, resta salientado que não foi ressaltado do direito à concessão de uso especial, os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas, o que poderia gerar mais problemas.

Havia também o receio de que o projeto incentivasse a ocupação de terras públicas e o Poder Público nas três instâncias afirmava não ter condições de fiscalização, pelo que se fixou uma data limite para que não houvessem ocupações posteriores decorrentes da lei (DE GRAZIA, 2002).

Neste sentido, em 04 de setembro de 2001, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 2.220, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia.

Desta forma, aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A medida provisória instituiu também a autorização de uso para fins comerciais de imóveis públicos até 250 m².

Há previsão ainda para a concessão de uso para imóvel maior de 250 m² ocupado por população de baixa renda, com a possibilidade de concessão coletiva. Ressalte-se que inexistente critério para a definição de baixa renda.

Se a ocupação estiver localizada em imóvel que acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes; ou de uso comum do povo; ou destinado a projeto de urbanização; ou de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; ou reservado à construção de represas e obras congêneres; ou situado em via de comunicação; a concessão de uso especial para fins de moradia se dará em outro local.

Ressalte-se que referida norma traz que a concessão pode ser reconhecida em imóveis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos da medida provisória, presentes os requisitos exigidos, há o direito subjetivo à moradia que apenas deve ser reconhecido, administrativa ou judicialmente, para que seja efetuado o registro no cartório imobiliário.

Para Helita Barreira Custódio (2008), a concessão de uso especial para fins de moradia e comércio em áreas públicas se trata de instituto político confuso, perigoso e juridicamente contraditório e impossível, com a dolosa e distorcida adoção dos critérios constitucionais solidamente aprovados para usucapião de imóvel urbano. Entende que se vincula a programas e promessas eleitoreiras às custas dos imóveis públicos, sendo inconstitucional em razão das condições ou formalidades essenciais típicas de usucapião (artigo 183, §§ 1º e 2º da Constituição Federal) e diante da expressa proibição de aquisição de imóveis públicos por usucapião (artigo 183, § 3º da Constituição Federal).

Em contrapartida, os defensores do instrumento urbanístico pontuam que não se trata de usucapião de imóvel público posto que o domínio continua pertencendo ao Poder Público, diversamente do que ocorre na usucapião. Acaso o possuidor desvirtuar a finalidade de moradia própria e de sua família, a concessão se extingue.

Apesar de controvertido, a concessão de uso especial para fins de moradia é um importante instrumento para a concretização do direito à moradia.

O proprietário urbano poderá conceder a outrem o **direito de superfície** do seu terreno, também instrumento do Estatuto da Cidade, por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa, mediante escritura pública averbada no cartório de registro de imóveis.

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.

O Novo Código Civil, vigente desde 2002, define-o semelhantemente ao que consta do Estatuto da Cidade, mas sendo lei posterior, o revoga naquilo que o contrariar, se incompatível algumas de suas disposições. Assim, o Código Civil não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão, revogando em parte o Estatuto (MUKAI, 2006).

Este instrumento pode ser utilizado para fins de regularização fundiária em áreas urbanas do Poder Público, com a concessão do direito de superfície para fins de moradia.

O Município de Pontão – RS foi o pioneiro na utilização deste instrumento, em meados de 2003, com um projeto de sucesso que regularizou a situação de 165 lotes de ocupação irregular em área pública.

Também entre os instrumentos do Estatuto, o **direito de preempção** confere ao Poder Público Municipal, preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares e delimitado previamente em lei municipal baseada no Plano Diretor. Pode ser chamado ainda de direito de preferência ou direito de prelação.

A delimitação da área objeto de preempção não pode ser promovida por decreto nem mesmo pelo Plano Diretor, ainda que este seja uma lei municipal. Há que ser realizada por lei própria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, sujeita à aprovação pela Câmara de Vereadores, e deve indicar uma ou mais finalidades previstas no Estatuto da Cidade que o Município pretende atingir (GASPARINI, 2006).

Referida lei fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Somente é previsto em favor do Município e incide sobre a alienação onerosa entre particulares, relativamente a imóveis sobre os quais haveria projeto de aquisição futura. Possibilita que a plus valia, decorrente da implantação dos equipamentos urbanos e da implementação dos planos, se dê nas mãos do Poder Público.

O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: 1) regularização fundiária; 2) execução de programas e projetos

habitacionais de interesse social; 3) constituição de reserva fundiária; 4) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; 5) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 6) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; 7) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, 8) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Durante a vigência da lei, o proprietário que pretender vender a área deverá notificar o Município; indicando o preço, as condições de pagamento e o prazo de validade; que terá trinta dias para manifestar a sua faculdade em exercer o direito de preferência.

Acaso o Município não exerça tal direito, o proprietário poderá alienar a outro, mas deverá demonstrar que o negócio foi realizado nas mesmas condições ofertadas ao Poder Público.

Note-se que o dispositivo refere-se a alienação onerosa significando somente as transferências dominiais realizadas por meio de contratos de compra e venda, excluindo as hipóteses de dação em pagamento, permuta, doação, casos de herança e legado, decorrentes de integralização de capital ou de cisão, fusão ou incorporação de pessoa jurídica (GASPARINI, 2006).

Não importa que o imóvel objeto de preempção esteja ou não edificado, nem seu tamanho, se possui um ou vários proprietários, nem se está gravado por algum ônus como a hipoteca, por exemplo.

Ressalte-se ainda que não é necessária a licitação neste caso para a aquisição de imóvel pelo Poder Público, sendo hipótese de inexigibilidade com fundamento no artigo 25 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), uma vez que o imóvel não é escolhido, ele é ofertado pelo proprietário para que o Município aceite ou não. Entretanto, deve-se apresentar justificativa do preço como exige o artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei de Licitações (GASPARINI, 2006).

Há entendimentos de que tal instituto seria inconstitucional, como explica Custódio (2008), uma vez que a perda obrigatória ou forçada da propriedade apenas se permite constitucionalmente com fundamento no instituto da desapropriação com justa indenização, com o que não se concorda uma vez que se trata de instrumento urbanístico legalmente previsto para alcance da função social da propriedade e da cidade, plasmados na Constituição Federal.

Este instituto facilita a aquisição pelo Município de imóveis que são de interesse para o desenvolvimento da política urbana, entretanto o Município nem

sempre consegue se adequar ou utilizar a contento as regras de mercado, uma vez que não tem a agilidade deste.

No processo de aprovação e implementação da lei necessária, a publicidade do interesse do Município pelo imóvel já refletirá no seu valor de mercado.

A **outorga onerosa do direito de construir**, também se encontra plasmada no Estatuto da Cidade, contudo já era utilizada de longa data em alguns Municípios, com a denominação de “solo criado”.

Desde o final dos anos 70, São Paulo – SP, Curitiba – Pr e Porto Alegre – RS possuíam anteprojetos de lei de solo criado em tramitação. Em 1977 foi organizado um Congresso sobre Solo Criado na cidade de Embu do qual resultou a Carta de Embu. Referido documento concluía que a modernização da tecnologia da construção civil, que permitiu a intensificação da utilização dos terrenos multiplicando o número de pavimentos, sobrecarregava toda a infraestrutura urbana, a capacidade das vias, as redes de água, esgoto, energia, de equipamentos sociais; razão pela qual o criador de solo deveria oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano (ROLNIK, 2002).

Inúmeras tentativas de aprovar lei federal sobre o assunto restaram infrutíferas até que o Estatuto instituiu a outorga onerosa do direito de construir.

O Estatuto determina que lei municipal específica deve dispor sobre o referido instrumento. O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. Definirá ainda os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Denomina-se coeficiente de aproveitamento a relação entre a área edificável e a área do terreno.

Nas palavras de Dallari (2007, p. 38):

Usar o solo não custa nada. Edificar o equivalente ao solo natural não custa nada. Criar solos adicionais é que gera encargos. Mas, mesmo quanto a isto é absolutamente necessário destacar a facultatividade. Ou seja, ninguém é obrigado a pagar; se não desejar criar solos adicionais. O pagamento somente ocorrerá se for de interesse do proprietário do terreno. O pagamento é voluntário, contratual; não é uma obrigação criada por lei, não tem caráter impositivo.

Além do limite normalmente previsto para a edificação, o direito de construir pertence à coletividade, posto que a propriedade deve cumprir a sua função social, daí porque há necessidade de pagar pelo direito de adicionar solos.

Ademais, é sabido que um imóvel vale no mercado imobiliário o quanto é possível edificar sobre ele, assim o imóvel com maior potencial construtivo é mais valioso no mercado.

O Plano Diretor poderá ainda fixar áreas nas quais será permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

O primeiro projeto que se tem notícia de implantação deste modelo de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo foi realizado em São Paulo em 1986, como mecanismo de desfavelamento e é conhecido por “operações interligadas”. Neste sentido, o instituto do solo criado existia na versão flexibilizadora (alteração de uso) e na versão redistributiva (pagamento) (ROLNIK, 2002).

Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as mesmas finalidades previstas nos intuitos das áreas para a utilização do instrumento de preempção: 1) regularização fundiária; 2) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; 3) constituição de reserva fundiária; 4) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; 5) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 6) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; 7) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, 8) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Desta forma, o Estatuto inaugura a lógica de que a lei, ao fixar o coeficiente de aproveitamento, não o colocará em seu patamar máximo, até porque, se já se fixou no limite o que a área suporta em termos de construção, não haverá como desenvolver o potencial construtivo, sob pena de ferir o princípio da cidade sustentável. Rompe-se com a ideia de que havendo bens há o direito de construir, justificado pela primazia do coletivo sobre o individual (FORTINI, 2007).

A lei municipal estabelecerá ainda a fórmula de cálculo para a cobrança da outorga, os casos passíveis de isenção do pagamento e a contrapartida do beneficiário.

Para efetivação do instituto podem ser estabelecidos coeficientes ou densidades máximas, também por regiões; ou podem ser estabelecidos estoques de área adicional (quantidade total de metros quadrados a serem vendidos)

diferenciados por regiões e por usos conforme o objetivo de ocupação que se visa. Grandes estoques para áreas que se planeja intensificar o uso e ocupação e estoques menores nas áreas que se pretende diminuir adensamento (ROLNIK, 2002).

O valor atribuído ao direito de construir traz discussões podendo se adotar percentual do valor venal do imóvel ou avaliação do valor de mercado.

Aqui outro ponto objeto de controvérsias, que se refere a possíveis isenções de pagamento, disposto no inciso II do artigo 30 do Estatuto da Cidade, sendo que a única interpretação possível seria a que tal dispositivo pode ser conferido a partir da pessoa do titular do bem, como entidades filantrópicas, onde a desoneração traria mais proveito ao interesse público do que a cobrança, ou por razões objetivas, como local que careça de adensamento (FORTINI, 2007).

Discute-se ainda se é possível conceder mais de uma vez o mesmo direito de construir, o que a princípio contraria o preceituado. A maioria dos Municípios faz o controle rigoroso dos imóveis que negociaram potencial e permite apenas uma vez. Entretanto, em pesquisa junto à Comissão de Avaliação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Curitiba, foi levantado que os proprietários de imóveis de interesse de preservação histórico e cultural alegam que o custo da manutenção do imóvel ao longo dos anos supera o valor obtido com a negociação do potencial.

A outorga onerosa do direito de construir trata-se de importante instituto urbanístico fundamentado na função social da propriedade, que capta do mercado imobiliário verbas para a utilização no desenvolvimento de programas de interesse coletivo e que pode ser utilizado como indutor pontual de desenvolvimento.

As **operações urbanas consorciadas** são definidas como 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.

A área deve ser delimitada em lei municipal específica baseada no Plano Diretor e os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Registre-se que a operação urbana consorciada destina-se à revitalização ou à reabilitação urbanas e não se presta à expansão urbana.

Nas operações urbanas consorciadas poderá ser prevista 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; e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Lei específica deve aprovar a operação urbana consorciada, constando o respectivo plano com, no mínimo: 1) definição da área a ser atingida; 2) programa básico de ocupação da área; 3) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; 4) finalidades da operação; 5) estudo prévio de impacto de vizinhança; 6) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios obtidos; e, 7) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

A aprovação do plano de operação urbana consorciada estabelece um novo regime jurídico urbanístico para a sua área de atuação.

A utilização dos benefícios relativos às modificações dos índices urbanísticos, à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e às exceções à legislação edilícia não deve ser gratuita. Já que isto permite a sobrevalorização do imóvel sem qualquer investimento correspondente do proprietário deve reverter uma parte disso ao erário, portanto deve ser onerosa. Trata-se de manifestação concreta da diretriz geral do Estatuto prevista no inciso IX do artigo 2º, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BATISTELA, 2007).

Para viabilizar a operação, o Estatuto regulamentou a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC's) relativamente à permissão de construção acima dos padrões ordinários da legislação de uso e ocupação do solo, de forma semelhante ao instituto da outorga onerosa do direito de construir, vinculado à ideia de solo criado.

Os certificados são emitidos pelo Município, mediante aprovação na lei específica da operação urbana consorciada, podendo ser livremente negociados.

A lógica implementada pelos referidos certificados é combatida por estudiosos como Maricato e Ferreira (2002), uma vez que os certificados são movidos pela valorização imobiliária, influenciando diretamente na escolha dos locais para os investimentos privados em operação urbana. A existência de população pobre numa

área seria certamente desestimulante ao mercado que tem esta vizinhança como um fator de desvalorização imobiliária.

Neste sentido, a operação urbana consorciada não refletiria propriamente um instrumento voltado às diretrizes de função social da cidade, da garantia à moradia, de planejamento, da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, entre outros, mas simplesmente um interesse do mercado imobiliário, justificando de certa forma a origem do instituto que não se encontrava no projeto de lei original e foi incluído no relatório da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados em razão de proposta do setor imobiliário (DE GRAZIA, 2002).

Este instrumento jurídico constitui um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade, entretanto ainda é pouco utilizado, estando presente em apenas 393 Municípios, o que equivale a 7,1% do total (IBGE, 2006).

A **transferência do direito de construir** é a autorização legal para o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.

Este instituto foi originalmente concebido para compensar os proprietários de imóveis de interesse histórico e ambiental, visando a sua preservação. No início dos anos 80 surgiram as primeiras transferências do direito de construir voltados para a preservação de imóveis tombados pelo patrimônio histórico (ROLNIK, 2002).

O Estatuto dispõe que este instrumento urbanístico pode ser aplicado quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Possibilita a transferência do direito de construir que ficou limitado naquele imóvel em razão do interesse público. A transferência pode ser parcial ou integral, e somente se transfere o direito de construir ainda não exercido.

O proprietário se compromete com a preservação do imóvel relativamente ao interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

A previsão de contrapartida é bastante similar à exigência de doação de um percentual da gleba urbana por ocasião de seu parcelamento, ambos os instrumentos visam dotar o ambiente urbano de equipamentos comunitários, áreas livres e vias de

circulação, indispensáveis a uma adequada estruturação da cidade, permitindo-lhe o desempenho de suas quatro funções urbanas: o habitar, o circular, o trabalhar e o recrear¹¹.

A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar seu imóvel ao Poder Público, para os citados fins. Entretanto, tal situação se reflete incompatível com a natureza da doação, que se configura transmissão gratuita e não em troca de algo. De qualquer forma, esta questão restou superada e o instrumento vem sendo aplicado mesmo assim.

A previsão no Estatuto afastou qualquer eventual discussão de inconstitucionalidade de legislação municipal que aplique o referido instrumento, como havia anteriormente.

Adequado seria que o próprio Plano Diretor, ou lei municipal de uso e ocupação do solo, possa prever e disciplinar a transferência do direito de construir.

Inúmeros Municípios, entre eles São Paulo – SP, Curitiba – PR, Belo Horizonte – MG, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Salvador - BA e Campo Grande – MS, utilizam este instrumento urbanístico.

Ressalte-se que a outorga onerosa do direito de construir tem sido mais utilizada que a transferência do direito de construir porque permite a alteração de uso o que é mais atrativo ao mercado imobiliário (ROLNIK, 2002).

O Estatuto prevê ainda a elaboração do **estudo de impacto de vizinhança**, que não substitui o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) determinado conforme a legislação ambiental.

Deve ser previsto em lei municipal que definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de sua elaboração para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

Sua execução deve 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 de: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização

¹¹As funções urbanas elementares foram definidas na Carta de Atenas em 1933: habitar, trabalhar, recrear e circular. Em 2003, o Conselho Europeu de Urbanistas, por meio da Nova Carta de Atenas, estabeleceu dez funções para a cidade pós-moderna.

imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Observa-se que, para efeito das relações individuais derivadas dos conflitos de vizinhança, o termo vizinhança vai além da noção de propriedades confinantes, se estendendo àqueles vizinhos que, mesmo afastados, se sentem prejudicados no sossego, na segurança, na saúde, entre outros.

Desta forma, o impacto de vizinhança deve compreender as diversas alterações de um ambiente especificado, dinâmico, que pode variar de dimensão de acordo com o alcance da atividade impactante, comprometendo não mais somente os usos das propriedades vizinhas, mas também, e acima de tudo, o direito à cidade sustentável.

Este instrumento por ser de mais fácil implantação, é utilizado por inúmeros Municípios, principalmente os grandes centros.

Note-se que a enumeração e análise individual destes institutos seguiu a sua disposição no Estatuto da Cidade para melhor adequação do presente trabalho. Os demais institutos, que inclusive possuem legislação própria, não foram abordados especificamente para evitar a dispersão do tema.

Apesar da previsão desde 2001 destes instrumentos, a pesquisa sobre o perfil dos Municípios brasileiros realizada pelo IBGE constatou que nenhum dos referidos instrumentos está presente em mais da metade dos Municípios, o que leva a duas interpretações: a primeira delas relacionada com o processo ainda incipiente de consolidação do planejamento urbano como disposto no Estatuto da Cidade. Embora alguns desses instrumentos já existissem anteriormente à sua vigência, somente após sua institucionalização que os Municípios passaram a contar com uma série de incentivos para sua implementação, como cursos de capacitação, linhas de financiamento, publicações especializadas, entre outros. A segunda interpretação é relacionada com a forma que os Municípios tratam os referidos instrumentos: como lei específica ou dentro do próprio Plano Diretor. Neste último caso o Município não necessariamente confirmará que possui legislação específica, já que esta pode estar contemplada pelo Plano Diretor, levando a algumas distorções na pesquisa (IBGE, 2006).

Para cumprir sua função social as cidades devem formular suas políticas urbanas pautadas por uma série de diretrizes que têm na inclusão das camadas mais pobres da sociedade seu principal foco. Entre elas diz respeito à criação de zonas ou áreas de interesse especial com o objetivo de permitir que os Municípios estabeleçam áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Estatuto da Cidade, Art. 2º, Inciso XII), ou estabeleçam um tipo específico de uso do solo, como por exemplo, a habitação de interesse social.

A pesquisa realizada pelo IBGE demonstra que 1.616 Municípios utilizam este tipo de legislação, o que equivale a 29% de todos os Municípios brasileiros. As zonas ou áreas ambientais são as mais frequentes, estando em 1.351 Municípios, ou 83% de todos os Municípios que possuem algum tipo de zona ou área de interesse especial. As zonas de interesse social aparecem em 672 Municípios e as de interesse histórico e cultural estão presentes em 666 Municípios.

Os números demonstram que os Municípios estão no caminho da implantação do Estatuto da Cidade, mas que ainda encontram alguma dificuldade na sua efetivação.

Não restam dúvidas de que o Estatuto da Cidade veio consolidar uma nova concepção de gestão urbana, de maneira plural e descentralizada. O Estatuto ampliou sobremaneira o espaço de competência e ação municipal, fortalecendo o papel do Município na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão urbana.

Neste contexto, a responsabilidade do gestor aumenta e exige atenção especial para o alcance dos resultados que a sociedade anseia no campo da melhoria da qualidade de vida nas cidades e no atendimento aos direitos constitucionalmente assegurados.

Ademais, de maneira geral, pode-se destacar da análise do Estatuto, a preocupação e o fortalecimento de dois aspectos na busca da referida qualidade de vida: a implementação do adequado planejamento urbano e a gestão democrática da cidade. Esses dois grandes focos são evidentes no texto legal como formas de delimitar a atuação dos gestores, contribuindo para que seja realizado aquilo que foi planejado de maneira participativa e que no mesmo sentido será fiscalizado.

3.2.2 PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA

Ainda no contexto da inclusão na Constituição Federal do direito à moradia como direito social, do Estatuto da Cidade e diante da necessidade de uma revisão da Lei de Loteamento, a Lei Federal nº 6766/79, inicia-se a discussão de um novo marco legal com a pretensão de definir responsabilidades e enfrentar um problema presente em todas as cidades.

O difícil acesso ao solo urbano e à moradia leva 54,6 milhões de brasileiros¹² aos processos e mecanismos informais e ilegais de construção de um habitat precário, vulnerável e inseguro em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de frente e fundo, em ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios, entre outros.

A combinação entre mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes, que afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função sócio ambiental da propriedade e da cidade, faz com que o processo de desenvolvimento urbano informal não seja a exceção, mas sim a regra de produção social do espaço urbano no Brasil (DALBERTO, 2006).

Neste panorama de urbanização crescente e complexa, não restam dúvidas de que a moradia está no centro das discussões sobre os problemas do planejamento das cidades.

Registra-se a preocupação mundial com a garantia de moradia digna desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, dispondo que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar moradia para si e sua família.

No âmbito da ONU – Organizações das Nações Unidas, em 1976, na Primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver - Canadá, foi criado Habitat, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

Deste encontro resultaram a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, com recomendações para as ações nacionais e cooperações

¹² Dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, relativos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2007.

internacionais conferindo total responsabilidade aos governos na elaboração e implementação de estratégias e políticas voltadas ao atendimento das populações vulneráveis.

Por outro lado, reconheceu a participação direta da sociedade organizada na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento de seus assentamentos.

No Rio de Janeiro, em 1992, foi realizada a Conferência da ONU para o Meio Ambiente e Desenvolvimento onde foi adotada a Agenda 21, que também incluiu a questão da moradia, salientando o objetivo de melhoria da qualidade social, econômica e ambiental, e as condições de vida e trabalho da população, especialmente a de baixa renda.

Na Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos, no ano de 1996, em Istambul - Turquia, o Habitat II, foi instituída a Agenda Habitat, adotando duas diretrizes: moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização. Os países, entre eles o Brasil, comprometeram-se a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação.

O Habitat II consagrou a temática da descentralização e do poder local, e agregou os setores não-governamentais aos tradicionais setores de representação político, técnico e acadêmico.

Mesmo que se questione a efetividade das conferências da ONU e suas recomendações, uma vez que não levem países e governos a cumprir os compromissos assumidos, são indiscutíveis os reflexos na construção da opinião pública. Diante do que foi apresentado, a opinião pública não pode mais se omitir e passa a se ver como responsável pelas cidades, ao mesmo tempo, competitivas e excludentes (ANTONUCCI *et al*, 2009).

Importante ressaltar que, entre as 43 melhores práticas de gestão selecionadas no Habitat II, está a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre apresentada pelo Brasil como forma de participação direta da cidadania nos processos decisórios, salientando a importância de governos locais e parcerias.

Este registro se dá para novamente demonstrar como a gestão fiscal encontra-se ligada à gestão territorial urbana e como se assemelham na necessidade de participação da população.

Seguiram-se ainda quatro Fóruns Urbanos Mundiais onde se debate sobre a habitação e o desenvolvimento das cidades, confirmando a recorrente presença do tema.

Por outro lado, no Brasil, como antes mencionado, o direito à moradia somente foi incluído no texto constitucional entre o rol dos direitos sociais em 2000, doze anos após a promulgação da Constituição Federal.

A preocupação com este tema se deu muito tardiamente o que levou ao quadro que se vislumbra atualmente, de 54,6 milhões de brasileiros sem moradia digna.

Constata-se assim, que parte da população está à margem da cidade, é a fragmentação da cidade que gera desigualdades e exclusão social.

Com propriedade manifesta Ladislau Dowbor (2003, p. 179): “Com a urbanização intensa e caótica das últimas décadas geraram-se em torno dos núcleos urbanos mais antigos imensas periferias de miséria, que constituem a manifestação mais visível da dívida social acumulada no país.”

Criam-se desta forma cidades com território repartido, coexistindo uma cidade real e uma cidade oficial. Neste sentido, pontua também Ermínia Maricato (2002, p.70):

A representação ideológica da cidade, entre nós, é extremamente forte, dado o grau de desigualdade e segregação espacial verificado na sociedade brasileira.

(...)

Esta “cidade oficial” tem outro padrão de manutenção: suas ruas são varridas com mais frequência, a sinalização urbana é repostada, a iluminação pública é melhor, o policiamento é maior, as praças e jardins merecem maiores cuidados.

Este representa o maior desafio dos gestores brasileiros na atualidade, administrar a diferença entre essas duas cidades e trabalhar no sentido de diminuir o desequilíbrio entre elas, fazendo com que as condições da cidade oficial sejam estendidas à cidade real.

Neste desafio, alerta Dowbor (2003, p.180):

O reequilíbrio social espontâneo é uma ilusão. Primeiro, porque nas cidades hoje expandidas o poder de pressão dos pobres é diminuído. Continuam a comandar nas cidades as famílias mais ricas, oligarquias que em geral elegem os seus prefeitos, e quando não, sempre podem recorrer à

sua maior capacidade de pressão para forçar a mão do prefeito e assegurar que os recursos sejam destinados aos bairros ricos. Segundo, porque a capacidade de poupança e de investimento dos pobres é insuficiente para qualquer esforço efetivo de participação no financiamento das infraestruturas econômicas e sociais.

Social e politicamente, as estratégias de classes visam a segregação; e as medidas tomadas pelo Estado para evitá-la redundam em utopia, quando não em demagogia (LEFEBVRE, 2006).

Alcançar a função social da cidade deve ser o objetivo do gestor, como determina o Estatuto da Cidade e os princípios constitucionais do Estado brasileiro, e isso significa o oferecimento efetivo de boas condições de moradia, transporte, recreação e condições satisfatórias de trabalho aos seus moradores para garantia do bem-estar de todos.

Desta forma, a demanda por moradia nas cidades se desdobra em diversos aspectos complementares, no âmbito privado, terra e edificação; e no âmbito coletivo, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Entretanto, acredita-se que o Poder Público normalmente atua com intervenções isoladas, sem a devida integração de políticas urbanas de planejamento e gestão territorial, produção habitacional de interesse social e oferta de terra urbanizada para população de baixa renda, reabilitação de centros urbanos, ocupação de vazios urbanos, captura de mais-valias urbanísticas, modernização do cadastro fiscal e regularização de construções e negócios informais. Além, como já mencionado, dos problemas estruturais de fragmentação e disputas de poder institucional, que fazem com que os recursos existentes sejam mal empregados e sofram descontinuidade.

Para fazer frente a esse problema muitas iniciativas são verificadas. Neste sentido, na década de 90, o governo federal estabeleceu um série de políticas, entre elas a “Política Nacional de Habitação” (1996) e a “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de jan/95 a Jun/98” (1998) que tinham como princípios básicos: a) a prioridade de atendimento às populações de baixa renda; b) o reconhecimento da necessidade de estabelecer parcerias entre governo e sociedade; c) a descentralização do controle social sobre a gestão dos seus programas; e d) a necessidade de reconhecer a parcela de população de baixa renda que trabalha no setor informal e habita em moradias informais.

Entretanto, como salienta Ultramarini (2009), ainda que se destaquem as ações do governo federal, o problema habitacional é enfrentado com maior eficácia a partir de iniciativas dos governos locais. Cita algumas iniciativas que, apesar de se constituírem em exemplos pontuais, servem de exemplo de como enfrentar o problema: Guarapiranga, em São Paulo, que objetivou a reabilitação de áreas urbanas e gestão ambiental por meio da construção de infraestrutura básica para mais de 20.000 pessoas localizadas em 190 favelas; o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, em Recife; o Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e o Programa Integrado de Inclusão Social, em Santo André, São Paulo.

Conclui o autor, com estes exemplos, que é possível verificar uma tendência no sentido de que o problema habitacional continue a ser enfrentado pelo poder local, destacando como prioridade a necessária rediscussão dos processos de acesso à terra urbana, buscando diminuir a especulação imobiliária que impossibilita o acesso das classes mais carentes à moradia, e garantindo que esse acesso seja de forma ordenada, com observância à legislação urbanística.

No mesmo sentido Cymbalista (2005) ressalta a maior presença do Município na implantação de políticas habitacionais e destaca a participação e a coresponsabilização dos atores sociais como elementos indispensáveis para o sucesso dessas políticas.

Afora todos os problemas sociais, urbanísticos e ambientais, algumas áreas urbanizadas, especialmente as ocupadas irregular ou informalmente, não têm sido devidamente incorporadas ao sistema fiscal dos Municípios. Neste sentido, seria possível afirmar que a irresponsabilidade fiscal tem sido agravada pela irresponsabilidade territorial das Administrações Municipais.

As dificuldades institucionais e estruturais na gestão e administração do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, existentes em um grande número de Municípios comprometem a capacidade do imposto de gerar receita e, conseqüentemente de contribuir para o financiamento das cidades.

Também nas áreas de assentamentos informais se faz necessária uma política pública tributária conectada a uma política pública urbana.

Smolka e De Cesare (2006) em estudo sobre tributação em assentamentos informais, argumentam que o pagamento de IPTU por parte de proprietários desses imóveis aumenta o incentivo à regularização e urbanização, encorajando-os a

legitimar seus direitos de regularização e aumentar a consciência cidadã. O uso de alíquotas menores para camadas mais pobres, bem como isenções e reduções, atenuariam o impacto do imposto no orçamento das populações mais pobres.

O Poder Público tem a possibilidade, albergada pelo Código Tributário Nacional Brasileiro, de considerar a posse para fins de tributação, desta forma poderia se viabilizar a integração dessas áreas ao sistema fiscal, visto que, na grande maioria dos assentamentos informais, a titulação via processos de regularização fundiária, além de morosa e custosa, confere a pouquíssimos residentes o *status* de pertencimento à cidade formal, pois a condição de proprietário de um lote regularizado, raramente garante acesso aos serviços públicos básicos.

A primeira impressão que se tem é a de que se estaria penalizando uma população já tão sofrida pela situação de irregularidade em que vive, entretanto, quanto a isso pontuam Smolka e De Cesare (2006, p. 4):

Há muitos mitos prevaletentes, a respeito de como os assentamentos informais são criados ou operados, incluindo a percepção que os ocupantes em áreas informais não estão dispostos nem são capazes de pagar o IPTU. Na realidade, não só os ocupantes estão inclinados a pagar o tributo imobiliário como um meio de legitimar a sua posse da terra, mas que eles, freqüentemente, podem pagar o imposto. Na realidade, os novos ocupantes já pagaram o imposto de propriedade na forma de preços de terra mais altos; contudo, o pagamento do IPTU foi para o loteador pirata ou o proprietário de terras original, ao invés de ir para o governo.

Neste sentido, a inserção destas áreas no cadastro fiscal seria uma alternativa de promover inclusão social, de potencializar financiamentos e investimentos públicos e privados em áreas normalmente negligenciadas pelo Poder Público, além de dinamizar os sistemas de planejamento urbano e de cadastros municipais e integrá-los por meio da gestão participativa dos novos cidadãos contribuintes.

Os problemas causados pela superpopulação das cidades e a necessidade da reordenação do espaço urbano podem ser minimizados se houver a conscientização dos gestores da necessidade da aplicação eficiente dos instrumentos criados para atender a função social da propriedade, como a tributação imobiliária, o reconhecimento da posse e sua conversão em propriedade, a aplicação do Estatuto da Cidade e a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando devolver a todos os cidadãos a dignidade da pessoa humana, que dentre diversos

fatores é composta do direito à moradia, que se insere de maneira nuclear no princípio do mínimo vital (FERNANDES C., 2007).

Atento a esta questão, o Ministério das Cidades juntamente com Lincoln Institute of Land Policy, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, envida esforços no sentido de apoiar a ação fiscal dos Municípios brasileiros em tributação imobiliária, com vistas ao fortalecimento da cidadania fiscal e da gestão territorial.

O programa visa assegurar níveis aceitáveis de eficiência, equidade e efetividade fiscal no território e, apostando no benefício da integração entre a política fiscal e a política urbana, busca também capacitar os Municípios para a análise, a aplicação e o monitoramento dos instrumentos regulatórios de base patrimonial previstos no Estatuto da Cidade, entre os quais: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios; a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; e as operações urbanas consorciadas.

Dentro deste contexto surge o movimento pela implantação do cadastro territorial multifinalitário como instrumento da política urbana municipal, permitindo a disponibilização e o manuseio de dados e informações sociais, urbanísticas, fundiárias, bem como as informações referentes à oferta de serviços públicos, que podem instruir a gestão municipal e a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano, bem como de melhor tributação.

A precariedade do atual cadastro territorial brasileiro fica ainda mais evidente, quando se percebe que os cadastros registrários são completamente desvinculados dos cadastros imobiliários mantidos pelos Municípios. E, ainda, os cadastros imobiliários das terras estaduais constituem um mundo a parte e que não guarda conexão com o cadastro das terras rurais mantido pela União (DALBERTO, 2006).

Neste sentido, a melhoria destes cadastros, bem como a sua correta utilização, trariam imensos benefícios à gestão urbana.

Resta clara desta forma, mais um ponto de ligação entre os eixos gestão fiscal e gestão territorial.

Na pesquisa sobre o perfil dos Municípios brasileiros, o IBGE observou que a proporção de Municípios com programas e ações na área da habitação é de 67,5%, e que a existência de conselho e fundo relativo à questão da habitação ainda é muito pequena em quase todo o país, já que estes instrumentos de gestão são encontrados, respectivamente, em apenas 17,6% e 15,4% dos Municípios brasileiros.

Por outro lado, constatou que 78,0% dos Municípios do país já possuíam, em 2005, cadastro das famílias interessadas em programas habitacionais (IBGE, 2006).

No que se refere ao tipo de programa adotado, a pesquisa constatou que a iniciativa realizada pelo maior número de Municípios foi a construção de unidades residenciais. Dentre os Municípios que tomaram iniciativa de realizar alguma ação na área habitacional, 71,8% declararam esta opção. Em segundo lugar, ficou a oferta de material de construção, efetivada por 51,6% dos Municípios que tomaram iniciativas, e, em terceiro, a oferta de lotes, assinalada por 27,8%. Além dessas, outras ações foram desenvolvidas em 36,4% dos Municípios, dentre os que tomaram alguma iniciativa, provavelmente localizadas na regularização fundiária, na urbanização de assentamentos ou na melhoria das condições residenciais.

Uma informação que merece alguma preocupação é a de que a existência de fundo habitacional não vem garantindo maior incidência de Municípios com ações dirigidas à problemática habitacional: observa-se, por exemplo, que na Região Sul, a que tem a maior proporção de Municípios com fundo, esta situação não vem implicando um conjunto proporcionalmente maior de Municípios com ações na área habitacional, comparativamente às demais regiões.

Diante deste panorama apresentado nos Municípios brasileiros, encontra-se em discussão na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 3057/2000, que será denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Com esta pretensão, o projeto de lei não poderia deixar de ser analisado por este estudo, já que a responsabilidade na gestão territorial urbana é um dos vértices do presente trabalho.

Inicialmente a proposição legislativa era apenas acrescentar um dispositivo à Lei Federal nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, para que a regularização de loteamento suburbano de pequeno valor fosse dispensada da aprovação por órgãos metropolitanos para seu registro.

Entretanto, diante das inúmeras propostas que foram se agregando, percebeu-se a necessidade de editar nova legislação que tratasse da ordem urbana de forma geral.

Por outro lado, a demora em sua tramitação, nove anos, fez com que alguns de seus dispositivos acabassem por ser objeto da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras

providências. A referida medida provisória foi convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Tais dispositivos são analisados em tópico específico aos novos instrumentos do Estatuto da Cidade.

O Projeto de Lei nº 3.057/2000 versa sobre novas regras para o parcelamento do solo urbano; define as responsabilidades do Poder Público e do empreendedor na implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos comunitários nos parcelamentos; simplifica os procedimentos de aprovação de projeto de loteamento, com novos mecanismos como o licenciamento integrado; estabelece normas específicas para a regularização fundiária e seu registro imobiliário; compatibiliza os loteamentos com a legislação ambiental; regulamenta os condomínios fechados e a regularização fundiária sustentável; e ajusta os tipos penais já em vigor, consolidando a ordem urbanística como bem jurídico penalmente tutelado.

Traz como princípios, além das diretrizes gerais da política urbana enumeradas no art. 2º do Estatuto da Cidade: a) função social da propriedade urbana e da cidade; b) garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; c) urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística; d) prevalência do interesse público sobre o interesse privado; e) ocupação prioritária dos vazios urbanos, respeitados os espaços territoriais especialmente protegidos; f) recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações; g) acesso universal aos bens de uso comum do povo; h) garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo; e, i) defesa do consumidor.

O Plano Diretor, assim como a gestão municipal responsável do uso e ocupação do solo são fortalecidos na nova legislação, consolidando a noção de parcelamento e regularização como parte fundamental de um processo de produção de cidade e urbanidade para todos.

Pela primeira vez um projeto de lei integra os aspectos ambientais, urbanísticos, sociais, contratuais e registrários do processo de urbanização, relacionando a democratização do acesso à terra com a preservação ambiental (DALBERTO,2006).

O projeto de lei ora analisado virá atender à necessidade de integrar a legislação urbanística às normas ambientais vigentes, tendo em vista o atendimento das previsões das Agendas 21, em especial a local, que estabelece a obrigatoriedade de introdução do conceito de sustentabilidade aos Municípios com as diversas

dimensões: social, ambiental, cultural, econômica, demográfica e de saúde (FONTENELLE, 2006).

Para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), o projeto contempla as principais demandas dos Municípios, movimentos sociais e organizações não-governamentais que atuam pela reforma urbana das cidades, nos aspectos relativos à regularização fundiária, produção de parcelamentos de interesse social e processo de licenciamento, aprovação e registro de parcelamentos do solo para fins urbanos. Todavia, ainda se faz necessário aprimorar alguns aspectos do projeto de lei, para os quais o FNRU apresentou emendas, dirigidas ao Relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça. Dentre eles, uma das maiores preocupações do FNRU é a necessidade de garantia da gratuidade do registro do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como da lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor dos beneficiários da regularização fundiária de interesse social, o que atualmente já é assegurado legalmente quando a regularização for efetivada pelo Poder Público.

Ao regular a produção de novos parcelamentos, a maior preocupação do projeto de lei é criar um marco jurídico-urbanístico adequado que possibilite a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à produção de moradia nas cidades. Nesse contexto, a discussão acerca de critérios urbanísticos e ambientais, bem como de procedimentos de gestão político-institucional, tem que levar em conta as realidades sócio-econômicas de produção das cidades brasileiras e as condições efetivas e capacidades de gestão municipal (FERNANDES E., 2004).

Neste sentido, conclui VERÍSSIMO (2007, p. 21-22):

Quando se olha para as perspectivas de futuro, materializada no PL nº 3057/00, apresentado como alternativa à lei nº 6.766/79, observa-se que esta ainda está submetida às lógicas que vêm presidindo a produção normativa neste campo. Por um lado, volta a buscar, na sua porção reguladora da produção de novos parcelamentos, uma adaptação dos seus padrões àqueles impostos pelo mercado, especialmente em sua vertente informal, o que se consubstancia na aceitação dos “condomínios de lotes” e “loteamentos fechados” e na redução drástica do lote mínimo, e, por outro, na ampliação (necessária) dos instrumentos voltados para a regularização dos assentamentos não-regulares. Tal estratégia vem reforçar a idéia de que a lei, de fato, vem sendo um instrumento de adaptações sucessivas, e tardias, à dinâmica do mercado, com predominância da sua vertente informal, funcionando, também, como instrumento de “inclusão” dos pobres urbanos, através da incorporação gradativa à cidade pela urbanização e

regularização dos assentamentos precários implantados ao longo dos anos sob a “complacência” dos órgãos públicos e da sociedade.

Muitos dos dispositivos propostos na nova legislação referem-se à formulação de loteamentos e de questões relativas ao registro destes loteamentos. Porém, o projeto apresenta novos conceitos que colaborarão para a construção do conceito de gestão urbana responsável como se demonstrará.

3.2.2.1 Revisão da Lei de Loteamento e Regularização Fundiária Sustentável.

O primeiro ponto selecionado para análise no projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana é a revisão da Lei de Loteamento, a Lei Federal nº 6766/79, também conhecida como Lei Lehmann.

Desde a proclamação da República, cabe ao Município a competência de regular a forma e a intensidade de construção no território municipal e à União as questões relativas à propriedade do solo urbano.

As legislações sobre o tema editadas no Estado Novo não tinham o intuito de garantir condições urbanísticas adequadas aos assentamentos de baixa renda, de ordenação da cidade, mas sim viabilizar um mercado de terras a baixo custo para a população carente (VERÍSSIMO, 2007).

Na década de 70, o setor imobiliário se modernizou, as empresas administradoras ampliaram sua atividade, passando a comprar terras, cuidar da aprovação e da execução dos projetos urbanísticos e da comercialização das unidades, atuando em todos os investimentos e etapas.

A atividade se profissionalizou diante do volume crescente de demanda e de negócios realizados, da dificuldade de acesso ao capital financeiro no setor, e de obstáculos maiores apresentados pelos órgãos municipais e estaduais.

Nesta época houve grande produção de trabalhos científicos sobre o tema, artigos e teses, com a realização de diagnósticos.

Os Municípios, empresários, moradores passaram a se preocupar com a questão da moradia, principalmente nas periferias, procurando formas de minimizar o

problema, tentando encontrar meios de tratar os assentamentos existentes e de impedir ou controlar as novas ocupações.

O Governo Federal, por sua vez, passou a buscar soluções jurídicas para a questão, procurando editar instrumentos legais para impedir as diversas irregularidades existentes.

Neste sentido, o Senador Otto Cyrillo Lehmann, em março de 1977, apresentou ao Congresso Nacional um anteprojeto de lei do Senado, que obteve o nº PLS 18/77, tratando do parcelamento do solo urbano.

O anteprojeto de Lehmann foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, mas não avançou no decorrer daquele ano, ficando no aguardo de diligência do Poder Executivo.

Em março de 1978, em discurso no Congresso Nacional, Lehmann pedia providências para que a proposição tivesse o rápido andamento que a matéria exigia, pois os prejuízos causados pelos loteamentos clandestinos estavam diariamente, a clamar por nova legislação atualizada e enérgica que colocasse fim a um mal que atingia, nos grandes centros urbanos, a inúmeras famílias modestas que se tornavam vítimas de homens inescrupulosos.

O anteprojeto continha as linhas essenciais para a implantação da atividade do parcelamento do solo urbano, estabelecendo as condições topográficas e geológicas a serem respeitadas, com o intuito de coibir abusos, tais como loteamentos em terrenos baixos, alagadiços, sujeitos a inundações, em aterros mal executados e sem a observância de providências inerentes e indispensáveis; propondo as condições técnicas indispensáveis a um loteamento como as áreas mínimas para cada lote; as áreas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários; a porcentagem mínima de áreas públicas e a articulação das vias do loteamento com as vias adjacentes já existentes ou projetadas, ficando a cargo dos Poderes Públicos, Estaduais e Municipais, regulamentar a matéria de acordo com as condições específicas de cada localidade.

A nova legislação, à época, propunha ainda a atuação conjunta dos três níveis de governo visando possibilitar a efetivação das sanções penais previstas, a correção

das situações irregulares existentes e a prevenção de irregularidades e clandestinidades de loteamentos e desmembramentos futuros¹³.

O anteprojeto destacava a relevante participação dos Municípios na definição e controle das diretrizes de uso do solo, ordenando o crescimento das áreas urbanas de acordo com o interesse da população local.

Depois de dois anos de tramitação no Congresso Nacional, é sancionada, em 19 de dezembro de 1979, a Lei Federal nº 6766 que teve o grande mérito de chamar a atenção dos gestores públicos e a da população para o problema do parcelamento do solo urbano como ordenador do crescimento e preservação da qualidade de vida nas cidades.

A edição da Lei Federal nº 6766/79 marcou o funcionamento do mercado de lotes, quer formal quer informal. Trouxe inovações importantes como o estabelecimento de normas e diretrizes de abrangência nacional relativas às questões urbanísticas e ambientais e o fortalecimento dos Municípios propiciando condições amplas na aprovação e execução das obras de urbanização.

Destaca-se ainda que, além dos clamores técnicos, a lei atendeu à reivindicação popular que defendia a criminalização do ato do parcelamento ilegal do solo, a possibilidade da suspensão dos pagamentos ao loteador e a atribuição de representação das comunidades pelo Município e pelo Ministério Público (VERÍSSIMO, 2007).

Embora a autonomia municipal tenha sido fortalecida, não foi atribuída a correspondente autonomia financeira, dificultando a sua concretização, bem como a implementação da nova legislação.

Indiscutível que a Lei Federal nº 6766/79 representou grande avanço na legislação urbanística brasileira, pois até então vigia o Decreto-Lei nº 58/37, ou seja, 42 anos de modificações da realidade urbana e social que careciam de nova regulamentação.

Destaque-se neste sentido, as diretrizes estabelecidas para minimizar os impactos negativos da atividade de parcelamento do solo como: o estabelecimento

¹³ Relevante pontuar o entendimento de que o termo parcelamento ilegal é utilizado para determinar desconformidades em relação à ordem jurídica, abrangendo a irregularidade e a clandestinidade, ou seja, pode-se considerar que um parcelamento irregular é aquele, que embora aprovado pela Administração Municipal, pode não ter sido executado ou executado em desacordo com o ato de aprovação ou executado em desacordo com a legislação; enquanto o parcelamento clandestino; não possui nenhum tipo de aprovação (SILVA, 2006b).

da vinculação com o sistema viário existente e a instalação de equipamentos públicos, áreas destinadas a praças, parques, escolas, creches e outros equipamentos comunitários para benefício de toda a sociedade, com o intuito de melhorar a qualidade da expansão de nossas cidades.

Entretanto, ao longo desses trinta anos de vigência da Lei Lehmann, o seu texto vem sendo bastante criticado, sofrendo pressão para ser modificado, em razão novamente da necessidade de tornar a legislação compatível com a realidade de ilegalidade que se implantou em nossas cidades.

Alguns autores argumentam que a referida lei foi um fator de incentivo à produção de parcelamentos clandestinos e ao crescimento do número de favelas, como Maricato (1996), afirmando que a lei acarretou significativa restrição à oferta de moradia para a população trabalhadora.

Referida crítica é baseada na afirmativa de que por impor exigências muito rigorosas para o parcelamento do solo urbano, a lei contribuiu para o aumento do preço final dos terrenos, tornando inviável para os loteamentos destinados à população de baixa renda.

Outras críticas também surgiram relativamente aos termos utilizados no texto, sua formatação, aos conceitos definidos na lei, a inobservância dos termos arreamento, fracionamento, desdobro, remembramento; o tratamento uniforme a todos os Municípios brasileiros; bem como a sua incompatibilidade com a legislação florestal.

Ressalte-se que, em 1979, muitos parcelamentos irregulares já se encontravam consolidados nas áreas metropolitanas, com os lotes pagos e não era possível a localização do empreendedor para a devida regularização em conjunto com o Município, proposta pela nova lei, ficando o ônus a cargo da municipalidade.

Note-se que, até meados da década de 70, predominou uma política de legalização em massa de loteamentos irregulares e a implantação de equipamentos urbanos consolidando esta forma de produção da periferia.

Raquel Rolnik (1997) ressalta este panorama:

Consolidou também uma relação entre o político e a produção da periferia, que tem na própria condição inicial de ilegalidade do assentamento a possibilidade de transformar investimentos públicos em poderosas moedas de barganha em contabilidades eleitorais.

Esse pacto territorial esboçado desde os anos 30, mas definido mais claramente no contexto da redemocratização e do populismo, nunca mais foi desmontado.

(...)

Até meados da década de 1970, este modelo político-territorial funcionou, acomodando, embora de forma precária e excludente, a demanda por moradia por parte dos trabalhadores. No entanto, no final dos anos 70, o “milagre brasileiro” entrou em crise, ao mesmo tempo em que se intensificou a luta pela redemocratização do país. O crescimento econômico que se manteve ao longo da década de 1970 começou a estagnar, assim como despontaram os primeiros sinais do aumento da taxa de desemprego e índices de inflação. A partir da crise econômica internacional e da política recessiva adotada pelo governo, os salários perderam cada vez mais seu poder de compra.

O impacto da crise sobre a cidade se manifestou no esgotamento do padrão periférico de crescimento. Tal esgotamento se explicava, por um lado, pela relativa redução da oferta de lotes populares decorrentes da diminuição de loteamentos clandestinos. Isso se deu em função da adoção de legislação federal mais restritiva e da própria falta de elasticidade das ofertas, na medida em que aumentava a distância entre a periferia e as zonas concentradoras de emprego. Por outro lado, a crise também foi causada pela diminuição do poder de compra dos salários em conjunturas altamente inflacionárias, o que reduziu a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e as prestações do lote.

Com o decorrer dos anos reforçou-se o entendimento de que a Lei Lehmann acabou gerando a multiplicação de ocupações clandestinas que são fontes de conflitos constantes e que ampliam sobremaneira os custos sociais, fazendo com que não saísse da pauta a necessidade de revisão legislativa para adequação à realidade.

No entender de Maricato (1996), a Lei Federal nº 6766/79, além de acarretar a restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora, também contribuiu para o fortalecimento do mercado capitalista formal e para a segregação ambiental, ao evitar que a terra urbana, bem cada vez mais escasso nas metrópoles, fosse parcelada irregularmente. Entretanto, reconhece que a abertura de loteamentos ilegais não estancou totalmente após a promulgação da lei nem se tem notícia de que os poderes públicos se esforçaram em sua aplicação rigorosa. Concluindo que talvez o esgotamento de terra pouco valorizada no Município de São Paulo, por exemplo, que é central na região metropolitana tenha contribuído mais para a queda da oferta de loteamentos ilegais do que a própria lei.

Ainda que este seja o entendimento predominante, não restam dúvidas de que a Lei Federal nº 6766/79 constituiu uma etapa efetiva para determinar atribuições em

relação ao uso do solo, posto que não são mais permitidas as expansões urbanas desordenadas e com a tolerância das três esferas de governo.

Diante de todas as críticas e movimentações para alterações na Lei Federal nº 6766/79, em 29 de janeiro de 1999 ela foi objeto de mudanças pontuais por meio da Lei Federal nº 9.785, que modificou algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos e introduziu mecanismos para facilitar o registro dos projetos de regularização de parcelamentos.

Assim, a partir de 1999, a Lei Lehmann passou a vigorar com modificações, tais como: a definição de lote e da infraestrutura básica; a previsão de condições especiais para os parcelamentos populares destinados aos programas habitacionais de interesse social; a remoção do percentual mínimo de 35% para as áreas públicas, deixando a sua definição à lei municipal, em função da densidade da ocupação prevista para a zona em que se situarem os parcelamentos e outros requisitos; e a dilatação do prazo de dois para quatro anos da vigência das diretrizes municipais e a apresentação do cronograma de execução das obras, quando da entrega do projeto para a aprovação, juntamente com o instrumento de garantia dessa execução.

A remoção da exigência dos 35% para as áreas públicas deixando a cargo do Município a decisão de estabelecer percentual conforme proporção com a densidade de ocupação constituiu-se em ponto principal do debate sobre tais mudanças. Se por um lado a autonomia municipal foi reforçada e a adequação da realidade local foi possibilitada, a pressão dos interesses econômicos dos empreendedores sobre os Municípios carentes de quadro técnico capacitado para a definição de parâmetros colocou em risco o adequado desenvolvimento urbano ambiental e a garantia de espaços públicos necessários à garantia da boa qualidade de vida.

Por outro lado, ressaltou-se que, muitas vezes, nas áreas públicas reservadas, a municipalidade não efetivou nenhum projeto, seja paisagístico ou arquitetônico, de equipamento comunitário, em razão de ausência de recursos ou de equipe capacitada ou ainda por simples descaso.

A Lei 9.785/99 reforçou aos Municípios a competência para definição de parâmetros urbanísticos, porém não transferiu aos Municípios a faculdade de fixar as áreas máximas e mínimas do lote e os padrões mínimos construtivos, delimitando de forma nacional. A lei também estabeleceu padrões mínimos de infraestrutura para zonas habitacionais de interesse social. Essas modificações impuseram maior responsabilidade aos Municípios e visaram a regularização fundiária.

A Lei Lehmann sofreu ainda outras pequenas modificações.

A Lei Federal nº 10.932/2004 incluiu dispositivo alterando a faixa não-edificável relativa a dutos, prevendo que: “Artigo 4º, III e § 3º. Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.”

A Lei Federal nº 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento Básico, alterou o dispositivo que prevê os elementos da infraestrutura básica, modificando a redação de “rede de esgoto sanitário” para “esgotamento sanitário”: “Artigo 2º, § 5º. A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”. Resta esclarecer que a Lei do Saneamento Básico define que esgotamento sanitário é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

Diante dessas considerações, deve se registrar que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, mais conhecida como Lei de Loteamento, em trinta anos de vigência sofreu apenas uma modificação e duas pequenas adequações, o que pode, de certa forma, ser avaliado como superação das críticas que sofreu.

Contudo, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana tem a pretensão de aprimorar a legislação pertinente ao parcelamento do solo urbano.

A competência dos Municípios relativamente à regulação do parcelamento, uso e ocupação da terra urbana se robustece no projeto de lei apresentado, ora em trâmite na Câmara dos Deputados, mediante estímulo ao planejamento e gestão municipais democráticos e capacitação técnica das administrações.

Ponto polêmico na discussão do projeto é a definição de infraestrutura básica obrigatória para empreendimentos de moradia para a população de baixa renda. A redação atual traz como infraestrutura básica dos parcelamentos: 1- escoamento das águas pluviais; 2- iluminação pública; 3- esgotamento sanitário; 4- abastecimento de água potável; 5- energia elétrica pública e domiciliar; e 6- vias de circulação.

O projeto de lei pretende definir como infraestrutura básica os equipamentos de: 1) abastecimento de água potável; 2) disposição adequada de esgoto sanitário; 3) distribuição de energia elétrica; e 4) sistema de manejo de águas pluviais.

Como infraestrutura complementar o projeto prevê: 1) iluminação pública; 2) pavimentação; 3) rede de telefonia; 4) rede de fibra ótica e outras redes de comunicação; 5) rede de gás canalizado; e 6) outros elementos não contemplados na infraestrutura básica.

Na previsão do projeto, quando o Poder Público realizar regularização fundiária de interesse social devem ser implantados: infraestrutura básica, sistema viário e equipamentos comunitários definidos em cada plano de regularização.

O projeto fixa o percentual mínimo de 15% de áreas destinadas ao uso público, excluído o sistema viário, devendo ser diretamente proporcional à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou em lei municipal específica:

Art. 11. O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, condomínios urbanísticos e desmembramentos, excluído o sistema viário, deverá ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do *caput* do art. 10 desta Lei.

§ 1º As áreas destinadas a uso público em condomínios urbanísticos deverão estar situadas fora do perímetro fechado e poderão, a critério da autoridade licenciadora, situar-se em outro local dentro do perímetro urbano.

Define-se também as hipóteses de dispensa deste percentual:

§ 2º Ficarão dispensados da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público:

I – o parcelamento de pequeno porte, desde que o imóvel não tenha sido, anteriormente, objeto de empreendimento beneficiado com a mesma dispensa;

II – o parcelamento implantado em terreno objeto de parcelamento anterior, em que já tenha sido efetuada esta reserva.

§ 3º Nos desmembramentos, a reserva do percentual de que trata o *caput* deste artigo apenas poderá ser exigida para a implantação de equipamentos comunitários que não configurem logradouro público e será definida na licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento.

Parcelamento de pequeno porte, nesta proposta legislativa, significa o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados), ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) unidades.

Registre-se aqui, um dos benefícios ou prerrogativas que o Município que adquirir a condição de gestão plena possuirá com a aprovação deste projeto, poderá disciplinar deste percentual de forma diferenciada e autônoma nas ZEIS:

§ 4º No caso de Municípios com gestão plena, lei municipal poderá diminuir a exigência de reserva de áreas destinadas a uso público de que trata o *caput* deste artigo para parcelamentos implantados em zonas especiais de interesse social (ZEIS), desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

Pode causar certa preocupação esta liberdade aos Municípios em razão da constante modificação das cidades, que podem fazer com que alterem as circunstâncias locais. Porém, os requisitos da gestão plena, como se verificará mais adiante, se apresentam suficientes para garantir a capacidade para o planejamento adequado.

Ademais, conforme os dispositivos do Projeto de Lei nº 3057, bem como da Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, os Municípios poderão dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território. Por outro lado, a ausência da regulamentação não impede a implementação da regularização fundiária. Muitos Municípios já possuem leis de parcelamento do solo que incluem a regularização fundiária.

Esta competência municipal deve ser respeitada pelos agentes e órgãos públicos dos demais entes federativos.

Desta forma, além da regulamentação se aproximar mais da realidade local, também o controle social se dará de forma mais eficiente na medida em que estará mais disponível ao cidadão.

Questão que não pode deixar de ser salientada é a eliminação da anuência prévia do Estado na aprovação de loteamentos ou desmembramentos.

Atualmente, a Lei Federal nº 6766/79 com as alterações da Lei Federal nº 9785/99, dispõe em seus artigos 13 e seguintes, que cabe os Estados disciplinarem a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos quando: a) localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico; b) localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; e, c) o loteamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados.

A lei em vigor prevê ainda que no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A anuência prévia é uma etapa que integra o processo de licenciamento de loteamentos cuja aprovação final é do Município.

Ainda que a legislação mencione que na regulamentação dessas normas o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal, não restam dúvidas do relevante papel desenvolvido pelos Estados e órgãos metropolitanos neste planejamento.

No projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não há mais a exigência da anuência prévia pelo órgão metropolitano para os loteamentos situados em regiões metropolitanas.

O Poder Executivo municipal será o responsável pela licença urbanística e ambiental integrada. Entretanto, nos parcelamentos realizados nos Municípios que não tenham gestão plena, além da licença municipal, será exigida a licença ambiental emitida pelo Estado.

Ainda que se defenda a autonomia municipal e a simplificação de procedimentos, incontestemente que o caminho para a solução dos problemas sociais ultrapassa as fronteiras meramente geográficas para o alcance de horizonte mais distante. O interesse do Município individualmente considerado está inevitavelmente ligado ao interesse regional, que não é especificamente local, estadual ou nacional, mas que ao mesmo tempo refere-se a todos eles.

Neste sentido, o afastamento do órgão metropolitano do planejamento específico de loteamentos é um retrocesso que apresenta este projeto de lei.

O referido projeto de lei traz ainda um título dedicado à Regularização Fundiária Sustentável das áreas urbanas, assim concebida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Regularização fundiária é, no dizer de Betânia de Moraes Alfonsin (2007, p. 78):

um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Foi considerada regularização fundiária de interesse social, no referido projeto de lei, a regularização de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou por ação discricionária do Poder Público, quando se tratar de zona especial de interesse social (ZEIS). Foi considerada regularização fundiária de interesse específico a regularização fundiária de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, constituindo ação discricionária do Poder Público.

Neste contexto, a política de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos integra a ordem urbanística, orientada pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, visando a efetivação do direito social à moradia e do direito a cidades sustentáveis, por meio da ampliação da terra urbanizada para a população de baixa renda, priorizando a permanência da população na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, de acordo com as determinações do Plano Diretor, articuladas com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo.

Interessante ressaltar que o Projeto de Lei nº 3057/00, bem como a Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, facultam a iniciativa da regularização fundiária sustentável, além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para seus beneficiários, individual ou coletivamente, e ainda para as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis, que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária¹⁴.

¹⁴ Redação da Medida Provisória nº 459/09, oriunda da Câmara dos Deputados, aprovada pelo Senado Federal, tendo sido convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

Entende-se valiosa esta possibilidade, porém, deve ser salientado que este direito deve ser reconhecido às entidades regularmente constituídas, com personalidade jurídica e com autorização expressa de seus representados.

Destacam-se também nesta política de regularização fundiária sustentável, o controle, a fiscalização e a repressão para evitar novas ocupações ilegais na área objeto de regularização, a articulação com iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda, participação da população interessada, em todas as fases do processo de regularização, o incentivo à resolução extrajudicial de conflitos, e a preferência de titulação para a mulher.

Diante disto, não é possível verificar nenhuma grande novidade, fazendo com que se possa dizer que a política da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais é o nome sofisticado que o projeto de lei apresenta para a obrigação constitucional imposta às autoridades governamentais.

Discussões se travaram ainda quando das tentativas de inclusão de propostas de diminuição das faixas mínimas de proteção ao longo dos cursos de água, modificando as disposições relativas às áreas de preservação permanente, contudo, essas questões foram afastadas.

O projeto de lei mantém as faixas de proteção definidas na Resolução CONAMA nº 369/2006: nas margens de cursos d'água e no entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais de até 50 (cinquenta) metros de largura, deverá ser respeitada uma faixa mínima de proteção de 15 (quinze) metros; e, nas margens de cursos d'água e no entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais que possuam mais de 50 (cinquenta) metros de largura, deverá ser respeitada uma faixa mínima de proteção de 50 (cinquenta) metros.

Lastimavelmente foram mantidas, na visão de Rolnik e Minnicelli (2008), posto que valem indistintamente em todo o território nacional e com caráter geral para todos os rios, ribeirões, córregos, lagos e outros elementos naturais, sem considerar suas peculiaridades. A lei cria uma padronagem que não serve nos mais diversos corpos, em algumas situações inexistente justificativa técnica que respalde estas larguras estabelecidas.

Ainda permaneceram alguns dispositivos que definem, nas regularizações fundiárias de interesse social, quando inseridas em áreas urbanas consolidadas, que serão consideradas empreendimentos de interesse social para efeito de autorização para a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APP) ou de

proteção de mananciais, desde que o plano de regularização fundiária implique em melhoria dos padrões de qualidade ambiental.

Proposta que provém do Instituto Polis de São Paulo com intuito de simplificar o sistema de regularização de assentamentos consolidados em APP e que permite aplicabilidade caso a caso (ROLNIK e MINNICELLI, 2008).

Esta proposta foi incluída na Medida Provisória nº 459 de 2009, tendo sido convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009: “Art. 54, § 1º. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.”

A Resolução CONAMA nº 369/2006 já prevê, para ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, a intervenção ou supressão de vegetação em APP para regularização fundiária, mas exige o cumprimento de cerca de vinte requisitos, dificultando sobremaneira sua aplicação. A partir da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, reduzem-se tais requisitos.

Outra novidade que o Projeto de Lei nº 3057/00 promove é o aprimoramento no sistema de Registro Imobiliário, com alterações significativas na Lei de Registros Públicos, possibilitando que as transações imobiliárias ganhem mais rapidez e segurança jurídica, com a criação do sistema de registro eletrônico em todo o país e utilização da internet, bem como a gratuidade e redução de valores de alguns serviços.

Este é um dos assuntos mais polêmicos porque interfere diretamente nos valores cobrados para os serviços dos cartorários e registradores, fazendo com que suas entidades representativas exerçam forte pressão e influência sobre o processo legislativo.

Entretanto, frise-se que esta questão foi tratada na Medida Provisória nº 459/2009 e convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Nesta lei, para os registros, averbações e demais atos referentes aos empreendimentos do programa federal intitulado Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, as custas e emolumentos devidos foram reduzidos em 75, 80 e 90% conforme o caso, sob pena de multa aos cartórios de até cem mil reais, e demais sanções previstas na lei específica que regula os serviços dos cartorários.

Não restam dúvidas de que a reforma da ordem jurídica, o enfrentamento da crise fundiária urbana, e a consequente concretização da função social da propriedade, passam também pelo que foi chamada de função social do registro imobiliário que dá contornos de conteúdo público a essa instituição. Os cartórios estão em uma posição privilegiada para contribuir com a formulação de políticas públicas de uso de solo e habitação e políticas tributárias (FERNANDES E.; ALFONSIN, 2007).

Os cartórios tem sofrido críticas em razão do excesso de burocracia e do elevado custo de seus serviços. Estas questões acabam por afastar a sua utilização, fazendo com que muitos dados deixem de ser atualizados ou regularizados. Assim, pretende-se aprimorar os serviços prestados por essas instituições aproximando-as do interesse público.

Por fim, é importante frisar que o projeto de lei também apresenta disposições acerca das infrações penais, administrativas e civis, o que se apresenta fundamental para um projeto que se autodenomina Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

O projeto propõe a elevação das penas às condutas criminais já previstas na Lei nº 6766/79, a possibilidade de aumento dessas penas propostas de acordo com a quantidade de lotes e inclui uma série de outras penalidades mais específicas.

Depreende-se do texto proposto os dispositivos mais específicos aos gestores públicos:

Art. 105. Expedir:

I – licença integrada sem a observância das disposições desta Lei ou em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais;

II – título de legitimação de posse a quem sabidamente não preencha os requisitos exigidos em lei:

Penal – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Comete também o crime previsto no inciso II do caput aquele que, mediante declaração falsa ou outro meio fraudulento ou enganoso, contribui para a expedição indevida do título de legitimação de posse.

§ 2º Sendo o infrator **funcionário público**, considera-se a conduta infração disciplinar punida na forma da lei.

...

Art. 111. Sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, o **agente público** deve ser responsabilizado administrativamente, na forma da lei, **quando estimular, permitir ou omitir-se** em relação a:

I – parcelamentos do solo para fins urbanos efetivados em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais federais, estaduais e municipais;

II – ocupações informais ou irregulares do solo urbano ou rural.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se também ao agente público que deixar de cumprir, injustificadamente, os prazos e outras determinações previstas nesta Lei. (os negritos não constam do original).

Nota-se desta forma, a preocupação de imputar legalmente uma maior responsabilidade do gestor com os parcelamentos do solo e com as ocupações informais ou irregulares, a quem está vedado estimular, permitir ou omitir-se.

Concluindo assim, quanto à regularização fundiária, relevante ressaltar que o Projeto de Lei nº 3057 possui diversos méritos, como afirmam Rolnik e Minnicelli (2008): torna real o direito à moradia dando concretude aos princípios da função social da propriedade e da cidade; insere a regularização na agenda das políticas urbanas regionais e locais; rege os pontos de intersecção entre ambiente e urbanismo; consolida e concretiza o direito à moradia prevendo parâmetros urbanísticos e ambientais específicos e diferenciados para a regularização de interesse social; impede a regularização em áreas de risco sem que este seja eliminado; e, impede a realocação do ocupante para áreas distantes.

O Projeto de Lei nº 3057 ainda está sofrendo alterações que se deve acompanhar, esperando que esse novo marco legal aprimore os avanços obtidos com a Lei Federal nº 6766/79 e supra suas deficiências e omissões.

A Lei Lehmann foi elaborada numa época de transição de um país rural para um país urbano e num período anterior à consolidação das leis ambientais. Atualmente a maior parte da população brasileira reside nas cidades, necessitando de adequação da legislação para sua melhor ordenação, bem como realizar esta integração com a questão ambiental.

O mais importante é que não se percam de vista, na discussão do projeto de lei, a efetivação dos preceitos fundamentais da Constituição Federal que envolvem a questão, entre eles: a moradia, a função social da propriedade, a função social da cidade e a dignidade da pessoa humana. Alerta Jacques Távora Alfonsin (2006, p. 76-77):

Assim como o tijolo pode servir para a construção de uma casa, ele também pode servir de arma para ferir uma pessoa. Com a função social da propriedade privada urbana e a das cidades ocorre o mesmo. Poderá ela habilitar todos os necessitados de casa desse País a defender sua dignidade própria e seus direitos humanos fundamentais à cidade e à moradia. De modo semelhante, porém, ela pode servir de escudo aos titulares do domínio privado, se a instrumentação de sua aplicação permanece relegada, como anteriormente se denunciou, ao mundo dos conceitos, à promessa, programa, mera carta de intenção, sem afetar de maneira bem concreta o gozo e o exercício do direito de propriedade.

Não se pode afirmar que no Brasil atende-se ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana enquanto estas questões estiverem sendo relegadas a segundo plano. Afinal, como relembra a Carta Mundial do Direito à Cidade, são considerados cidadãos todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades, e que o direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Os gestores locais em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, devem se comprometer a adotar medidas até o máximo de recursos que disponham, para conseguir progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sem afetar o conteúdo mínimo essencial.

3.2.2.2 Gestão plena: um conceito de Município

O referido projeto de lei apresenta o conceito de “gestão plena”, dispondo que é a condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;
- c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

Deste conceito surgem alguns dos pontos importantes para o presente estudo, alinhando-se com a busca de uma gestão eficiente e responsável.

O conceito reconhece a importância do Plano Diretor na gestão dos Municípios, incentivando sua adoção independentemente do número de habitantes, exigido constitucionalmente. Reforça ainda gestão democrática e participativa na política urbana e ambiental e estimula os gestores na criação de órgãos executivos de planejamento, gestão e fiscalização.

Ainda na atualidade se verifica a importância de leis federais mais detalhadas, em que pese, num contexto adequado, a lei federal deveria estabelecer apenas as regras gerais com que o Município faria a regulamentação adaptada à sua realidade, entretanto, na maioria dos Municípios inexistente lei local própria, fazendo com que se aplique unicamente a lei federal. Neste sentido, apresenta-se a proposta do conceito de gestão plena.

Para Edésio Fernandes (2007) é fundamental que os Municípios sejam classificados em função de certas condições, como na presente proposta, com ou sem gestão plena, distribuindo poderes, competências e obrigações de acordo. Caso contrário o tratamento jurídico igual de situações desiguais continuará a gerar distorções profundas e a limitar o alcance das políticas urbanas.

Restaram infrutíferas muitas propostas que foram feitas para tentar eliminar esta injustiça, propostas de classificar os Municípios em graus ou classes.

Reconhecendo as diferenças entre os Municípios e sua autonomia, o projeto de lei propõe que aqueles Municípios que possuem um conjunto de fatores de política urbana e ambiental, Plano Diretor, órgãos colegiados de controle social e órgãos executivos de planejamento, gestão e fiscalização; seriam considerados Municípios com mais capacidade de gestão, com condições de criar de forma adequada e participativa a própria ordem jurídica.

Neste caso, a norma federal não seria tão cogente e o Município poderia estabelecer regras próprias com menos exigências, com mais flexibilidade para permitir uma maior expressão das realidades locais, até porque terá o acompanhamento de órgãos técnicos e de controle social.

Assim, o Município que alcançar a condição de gestão plena possuirá, pelo projeto de lei, alguns benefícios e maior liberdade para definir algumas questões da cidade. Entre eles é a possibilidade de efetuar o parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico, modalidade que será debatida no próximo tópico, possibilidade exclusiva de Município com gestão plena nos termos do parágrafo 4º do art. 4º do projeto.

Ainda relativamente aos requisitos urbanísticos do parcelamento do solo, propõe o projeto que o Município de gestão plena pode alterar as dimensões dos lotes e a áreas públicas reservadas em zonas especiais de interesse social, como mencionado em tópico anterior:

Dos Requisitos Urbanísticos

Art. 7º O parcelamento do solo para fins urbanos deve atender às normas e diretrizes urbanísticas expressas no Plano Diretor, se houver, e nas leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:

I – os lotes ou unidades autônomas devem ter área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), ressalvado o parcelamento integrado à edificação, em que se admite área mínima de 100m² (cem metros quadrados);

II – as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou outra lei municipal e contemplar plano de arborização;

III – as vias públicas devem articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d'água, às praias e às demais áreas de uso comum do povo;

IV – a infra-estrutura básica deve ser implantada no prazo previsto no cronograma físico de obras e serviços.

Parágrafo único. O **Município de gestão plena** pode alterar, por lei, as dimensões mínimas previstas no inciso I do *caput*, nas áreas incluídas em ZEIS.

Art. 8º O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do *caput* do art. 7º.

§ 1º O parcelamento de pequeno porte fica dispensado da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público, salvo disposição contrária prevista em lei municipal.

§ 2º O **Município de gestão plena** pode diminuir, por lei, o percentual de áreas destinadas a uso público previsto no *caput*, para parcelamentos implantados em ZEIS, desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

...

Art. 89. Os assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse específico devem observar o art. 5º e os requisitos previstos no Capítulo I do Título II, bem como a lei municipal prevista no art. 79.

§ 1º A regularização fundiária de interesse específico deve respeitar as faixas mínimas de APP e outras disposições previstas pela legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora pode exigir:

I – contrapartida em relação à regularização de que trata o *caput*, observado, no que couber, o estabelecido nos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II – compensações ambientais, na forma da legislação pertinente.

§ 3º Nos assentamentos informais anteriores à entrada em vigor desta Lei, em **Município de gestão plena**, o plano de regularização fundiária de interesse específico pode prever a possibilidade de redução:

I – do percentual estabelecido no art. 8º;

II – da área mínima definida no inciso I do art. 7º.

(os grifos não constam do original).

Como se pode depreender, a intenção do projeto de lei é a de que o Município que alcance a condição de gestão plena, em razão de seu Plano Diretor e da forma técnica, democrática e participativa que realiza seu planejamento e gestão, adquira a possibilidade de dispor mais livremente sobre a urbanização de sua cidade.

O projeto prevê ainda que o Município com gestão plena, será o responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental de parcelamentos de solo, de forma única e integrada, facilitando o procedimento; o que se convencionou denominar **licenciamento integrado**.

O licenciamento é o ato de conceder a licença que reconhece e consubstancia um direito do requerente.

Nos termos do mencionado projeto, licença urbanística e ambiental integrada é o ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora (Município) estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária.

A licença final integrada é o ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora (Município) declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada.

Em razão das dificuldades de fiscalização e demora na aprovação de parcelamentos pelos órgãos ambientais estaduais, o projeto de lei apresenta a concessão de forma integrada pelo Município fazendo com que este tenha maior autonomia para definir as regras de licenciamento.

O projeto dispõe que a autoridade licenciadora é o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, assegurada a participação do Estado no licenciamento ambiental em alguns casos excepcionados pelo próprio projeto.

O licenciamento integrado efetivado em etapa única, acaba com as licenças urbanísticas e ambientais individualizadas e não mais diferencia entre licença prévia, de instalação e operação. Contudo, isso não significa que não haverá o licenciamento ambiental e urbanístico, apenas serão efetivados por uma mesma autoridade licenciadora, o que atende ao princípio da eficiência na Administração Pública.

Ressalte-se que a emissão da licença única integrada não pressupõe a licença ambiental das obras e atividades a serem implantadas nos lotes licenciados, que deve ser emitida pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

Estas prerrogativas somente poderão ser usufruídas pelos Municípios que adquiram a condição de gestão plena, posto que podem agir com maior grau de autonomia na gestão do espaço urbano.

Os Municípios que não adquirirem a gestão plena estarão atrelados aos dispositivos gerais da lei federal, sem a possibilidade de flexibilidade ou adequação próprios e não poderão exercer as atribuições e prerrogativas antes mencionadas.

Interessante frisar que o conceito não exclui nenhum Município nem tampouco afronta a autonomia municipal.

Não há exigência para obtenção da condição de gestão plena que seja impossível para qualquer Município, o conceito proposto pelo projeto não estabelece discriminações de natureza estrutural, como a dimensão territorial, o número de habitantes, o produto interno bruto, a receita tributária ou outro que determine a exclusão definitiva de algumas municipalidades.

Elaborar Plano Diretor, constituir órgãos deliberativos de participação e de controle social, bem como manter órgãos executivos de política urbana e ambiental não é tarefa inatingível, principalmente considerando a possibilidade dos Municípios se consorciarem para essas finalidades, nos termos da Lei 11.107/2005, se trata apenas de uma questão de responsabilidade e comprometimento na gestão do Município.

Essa diferenciação entre Municípios proposta pelo projeto não cria desigualdade entre eles, essa desigualdade já existe na realidade do Brasil, país profundamente heterogêneo, onde uma enorme diversidade de situações urbanísticas e sócioambientais existe em Municípios com capacidades completamente diferentes de ação.

Não se pode ignorar o fato de que, na enorme maioria dos casos, a regra mínima estabelecida pela lei federal é a regra única aplicável nos Municípios, o que só aumenta a importância do referido projeto de lei. (FERNANDES E., 2004).

Diante dessas desigualdades é necessário reconhecer a necessidade de cooperação, mediante a adoção de ações coordenadas entre as esferas de governo, e incentivar medidas que induzam a emancipação dos Municípios.

O conceito proposto no projeto de lei cumpre essas duas funções, pois induz à implementação de órgãos e planos determinantes para a busca da adequada capacidade de organização e permite que os Municípios que não possuem a condição de gestão plena possam agir com a cooperação de outros Municípios, na hipótese de consórcio, e com o Estado, para a expedição da licença ambiental.

Infelizmente este conceito não foi absorvido pela Medida Provisória nº 459, convertida na Lei Federal nº 11.977/2009, permanecendo no trâmite legislativo do Projeto de Lei nº 3057.

Porém, na redação da referida medida provisória que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal, parece que houve uma influência desta ideia, com a inclusão de um parágrafo ao artigo 53 que prevê que o licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social somente será permitida àquele Município que possua conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Na esteira da proposta de um novo conceito de Município, utilizando o critério de gestão plena, encontram-se algumas diretrizes que se propõe à construção do conceito de gestão urbana responsável.

Novamente merece registro a relevância que assumem neste contexto o planejamento e a participação.

A plenitude que o projeto pretende alcançar na responsabilidade territorial urbana compõe um dos vértices da proposta de construção do conceito gestão urbana responsável.

3.2.2.3 Condomínio urbanístico e loteamento fechado

Diante da proliferação de condomínios fechados em todas as cidades brasileiras, a carência de sua regulação, bem como as discussões sobre os

malefícios que trazem ao adequado planejamento da cidade, o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana pretende solucionar a questão reconhecendo as várias modalidades de parcelamento, efetivando a regulamentação das formas de parcelamento que na prática já existem, ou seja, o condomínio urbanístico e o loteamento fechado.

A proposta conceitua **condomínio urbanístico** como a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro.

A expressão condomínio urbanístico foi apresentada com o intuito de solucionar juridicamente o fenômeno de moradias em condomínio fechado, razão pela qual utiliza o termo “unidades autônomas” que se diferenciam do lote que está vinculado aos bens públicos.

O **loteamento fechado** não foi contemplado na Lei Federal n.º 6.766/79 e em nenhum outro diploma normativo federal, sendo que alguns Municípios disciplinaram determinados aspectos em seus territórios. Porém, a necessidade de regulamentação federal sempre foi sentida, como se depreende do ensinamento do jurista Hely Lopes Meirelles (2006, p. 573-574):

Loteamentos especiais vem surgindo cada vez mais, principalmente nos arredores das grandes cidades, em razão da busca por maior segurança, privacidade e qualidade de vida. Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente a sua formação, estando consagrado o uso da denominação *loteamento fechado* ou *condomínio fechado*, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por elas autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para auto-suficiência da comunidade. De modo geral, são de duas espécies: a) aqueles em que o parcelamento do solo se faz de conformidade com a Lei 6.766/1979, com a aprovação da Prefeitura, e esta outorga o uso das ruas e praças mediante concessão ou permissão; b) aqueles que mantêm toda a área como propriedade particular, inclusive as vias internas, instituindo uma forma de condomínio relacionada com casas que constituem unidades autônomas ao lado das frações ideais nas áreas comuns (ruas, praças e equipamentos de uso coletivo), de co-propriedade de todos, tendo como modelo o condomínio edilício, tudo objeto de registro no Registro de Imóveis. Essas modalidades merecem prosperar. Todavia, impõe-se um regramento legal para discipliná-los, mormente quanto aos encargos de segurança, higiene, coleta de lixo, limpeza e conservação de vias, serviços de água e esgoto, que tanto podem ficar com a Prefeitura, mediante remuneração dos

serviços, como com os dirigentes da comunidade, mediante convenção contratual.

Por outro lado, em termos urbanísticos, resta a discussão de que tais loteamentos reforçam a cidade partida, trazendo inúmeros malefícios que vem sendo combatidos há anos. O desenho estabelece setores urbanos, alguns com dimensões e características de bairros, que se apropriam e, de certa forma, privatizam áreas da cidade, em especial de preservação ambiental, que deveriam ser objeto de adequado planejamento pelo gestor e de gestão mais participativa na definição de sua destinação ou utilização.

Para Pires (2006), há na questão dos loteamentos fechados, uma colisão de princípios constitucionais, o princípio da segurança pública e o princípio da liberdade de locomoção. O primeiro fundamenta a pretensão de moradores de loteamentos realizarem, desde que autorizados pelo Poder Público e com o preenchimento de requisitos, atos que tornem a área fechada. Enquanto o segundo é o fundamento jurídico de todos os não residentes destas áreas e que pretendem circular livremente em espaços que realmente são áreas públicas. Questão que deve ser resolvida no caso concreto, procedendo a uma ponderação de valores.

Acrescente-se que na proposta de regulamentação destes institutos, há previsão de se permitir que sejam regularizados tais empreendimentos anteriormente realizados sem contrapartida de benefícios. Não restam dúvidas de que não está se privilegiando princípios urbanísticos desejáveis no planejamento urbano, possibilitando uma série de abusos.

Impende observar que o condomínio horizontal, assim como o vertical, obedece a estruturas jurídicas completamente distintas, que não podem ser confundidas entre si, nem tampouco com as regras que regulamentam o loteamento.

O fato de ser fechado não transforma o loteamento em condomínio. No loteamento cada proprietário, que não é condômino, continua sendo proprietário pleno e exclusivo de seu lote, que possui matrícula própria, onde pode construir sua casa, e as vias de circulação pertencem ao domínio público.

Os proprietários adotam uma convenção estabelecendo os direitos e deveres dos moradores, mas isso não transmuta um loteamento fechado em condomínio urbanístico. Note-se que o lote de terreno não é uma expressão percentual, uma parte ideal.

O condomínio urbanístico ao contrário do loteamento gera unidades autônomas, e não lotes. Tais unidades possuem acesso somente a áreas de uso comum dos condomínios, que incluem as vias internas do empreendimento e não a via ou logradouro público. Inexiste divisão física de lotes, o lote é um só e assim permanecerá. Dentro do lote único são unidades residenciais autônomas, da mesma forma que existem em um prédio de apartamentos.

Contudo, José Afonso da Silva (2006b, p. 352), tratando da lei federal que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, que muitas vezes é utilizada como embasamento para a constituição de condomínios, esclarece que:

O artigo 8º da Lei Federal n.º 4.591/64 surgiu para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior das quadras, que, sem arruamento, permitam a construção de conjuntos de edificações, em forma de vilas, sob regime condominial. (...) Quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento de gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão da quadra em lotes, com aproveitamento das vias de circulação preexistentes, então aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento espacial, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação.

Neste contexto, referida questão encontra-se entre os temas mais polêmicos do projeto de lei. Pretende-se prever limites para a manutenção dos loteamentos fechados já licenciados ou implantados, e a fixação de um período de transição após a entrada em vigor da lei.

Após este prazo, para instituir uma ocupação fechada, as diretrizes terão que ser adequadas às regras impostas aos condomínios urbanísticos, posto que somente esta forma será permitida a partir da vigência da lei, acaso aprovado o projeto. Estão previstas ainda formas de regularização pelo Poder Público de loteamentos fechados ainda que irregularmente realizados, o que parece extremamente questionável.

Assim, não há vedação aos loteamentos fechados, que podem continuar existindo desde que lei estadual ou municipal os regule e conceda a outorga de permissão do direito de uso das áreas públicas. O projeto de lei propõe que, após a entrada em vigor da lei, os loteamentos fechados terão que observar os requisitos aplicáveis aos condomínios urbanísticos:

Dos Requisitos Urbanísticos

...

§ 4º As áreas destinadas a uso público em condomínio urbanístico, exigidas nos termos de lei municipal, devem estar situadas externamente ao perímetro com acesso controlado ou em outro local da área urbana.

...

Art. 11. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divide a área urbana do Município:

I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano;

IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.

§ 1º Observado o disposto no *caput*, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de **condomínios urbanísticos**:

I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;

II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;

III – os parâmetros relativos à contigüidade entre empreendimentos;

IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica e da complementar;

VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;

VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.

§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

(os grifos não constam do original).

Registre-se aqui, a preocupação com o tamanho e contigüidade do empreendimento, bem como as formas de fechamento, mobilidade e acesso livre às áreas de uso comum do povo. As restrições existentes no Plano Diretor também merecem destaque, como já debatido neste estudo.

Com a pretensão de diferenciar os institutos, apresenta-se o Quadro 7, com alguns de seus elementos:

	CONDOMÍNIO URBANÍSTICO	LOTEAMENTO COM CONTROLE DE ACESSO
	só admitido em Municípios que possuam “Gestão Plena”	admitido em Municípios que possuam lei, ou naqueles em que o Poder Executivo Municipal autorize essa modalidade de loteamento
VIAS	Particulares – manutenção pelos condôminos	Públicas – manutenção por Associação de Proprietários e adquirentes de Lotes. Depende de concessão de uso
INFRAESTRUTURA	Particular – Manutenção pelos condôminos	Manutenção pelos concessionários
ÁREAS DE USO PÚBLICO	Localização – fora do perímetro fechado	Localização – parte fora do perímetro fechado, exceto as vias de circulação
REVERSIBILIDADE DA MODALIDADE	Irreversível	Reversível
CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS	Não há	Precária e temporária – reversível
APLICABILIDADE	Depende de lei municipal	Depende de autorização do Poder Executivo Municipal
REQUISITOS URBANÍSTICOS AMBIENTAIS	Destinação de áreas públicas Limitação da produção Regras de fechamento Equipamentos públicos urbanos e comunitários Sistema Viário – implantação e manutenção Número de empreendimentos	Idem – exceto a manutenção de vias de circulação e de equipamentos públicos urbanos e comunitários que dependerão do que estabelece o instrumento de concessão de uso desses bens públicos

Quadro 7 – Diferenças entre condomínio urbanístico e loteamento fechado ou com controle de acesso.

Fonte: Adaptado de Portugal (2007)

Merece destaque um avanço que é a exigência da destinação de área pública dos condomínios urbanísticos na medida em que, a critério do Município, a destinação de área pública prevista em condomínios urbanísticos pode ser substituída por recursos para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

O que deve ser registrado é que, na forma de loteamento fechado ou de condomínio urbanístico, os efeitos a longo prazo de ambas as situações são nefastos, posto que contribuem para fragmentar a cidade.

Para evitar os efeitos negativos, uma vez que parece irreversível o fenômeno crescente dessa forma de ocupação, elas devem ser melhor reguladas, especialmente quanto aos critérios como dimensões, impactos na estrutura urbana, responsabilidades por infraestrutura e serviços, e observância ao direito de livre acesso aos bens de uso comum como vias, praças, parques, praias, entre outros.

Para a pesquisa que se apresenta, o fundamental é salientar que a possibilidade de efetuar o parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico é possibilidade exclusiva do Município que adquirir a condição de gestão plena, demonstrando um cuidado em conter a sua proliferação desenfreada e colocar a questão dentro da discussão local, democrática e participativa, já que para adquirir esta condição o Município deve possuir Plano Diretor, órgão colegiado de controle social e órgão executivo de planejamento.

3.2.2.4 Demarcação urbanística e legitimação da posse - Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009.

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana propõe a alteração de inúmeras leis federais relativas a planejamento urbano, ocupação do solo, parcelamento do solo, registro imobiliário, processo civil, direito do consumidor, entre outras.

Entre uma das questões mais relevantes que se apontou como novidade no projeto de lei foi a inclusão no Estatuto da Cidade, de mais dois institutos jurídicos e políticos: “t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e, u) legitimação de posse.”

Contudo, decorridos mais de nove anos de discussão do projeto de lei na Câmara de Deputados, recentemente, por meio da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, o Poder Executivo adiantou-se e, adotando grande parte do texto do projeto de lei sobre o tema, incluiu os referidos instrumentos jurídicos e políticos no Estatuto da Cidade.

A Medida Provisória nº 459 foi convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Conforme antes salientado, referida legislação dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A maior parte dos dispositivos desta legislação, os que mais chamaram a atenção da opinião pública e da mídia, se referem a um pacote de medidas do Governo Federal com intuito de viabilizar trinta e quatro bilhões de reais à habitação urbana, conceder mais crédito imobiliário e construir um milhão de casas até o final de 2010.

Quanto a esta escolha de política habitacional, Raquel Rolnik (2009) já apresentou críticas, uma vez que demonstra a tendência do governo de focar a política pública na ampliação da concessão do crédito, quando no Brasil 91% da população que compõe o déficit habitacional ganha entre zero e três salários mínimos, ou seja, não tem renda suficiente para ter crédito, precisando de investimento direto do governo.

Nossas cidades tem pobres demais para pagar pela habitação de qualidade que nossa consciência pública nos diz que elas merecem. Oferta de moradias pequenas, superlotação, mínima capacidade econômica da população, são alguns dos motivos que demonstram porque é preciso de subvenção pelo menos para parte das habitações urbanas (JACOBS, 2003).

Por outro lado, somente crédito não resolve a questão. Ademais, como no Brasil inexistente política efetiva para o uso consciente do solo urbano, é provável que este crédito financie a construção de imensas e novas periferias, como apontou Raquel Rolnik (2009, p.11):

No Brasil, não existe uma política de uso do solo urbano desenhada para acolher a habitação social. Aqui a política habitacional se limita ao crédito para a indústria da construção civil. Mas de que adianta esse crédito se ele só viabiliza a construção de casas de quinta categoria a 50 quilômetros da cidade? Estamos perpetuando a precariedade.

Essa primeira parte da medida provisória não será objeto de análise por este estudo já que trata primordialmente sobre formas, fundos e transferências de recursos e de valores de custas e emolumentos de registros imobiliários.

O capítulo III da medida provisória trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, dividido em seções que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social, a regularização fundiária de interesse específico e o registro da regularização fundiária.

Nos termos da medida provisória, regularização fundiária de interesse social é a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) que tenham preenchido os requisitos para usucapião¹⁵ ou concessão de uso especial para fins de moradia¹⁶;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) em áreas da União declaradas de interesse do serviço público.

Regularização fundiária de interesse específico é a regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social decorrentes dos requisitos antes previstos para regularização fundiária de interesse social.

Os assentamentos a serem regularizados devem estar situados em ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, definida como a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Para auxiliar no processo de regularização fundiária de interesse social foram criadas novas figuras do Estatuto da Cidade: a demarcação urbanística e a legitimação da posse.

Pela medida provisória, a denominada demarcação urbanística é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito de regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

A legitimação de posse é o ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

O procedimento é detalhado exhaustivamente na medida provisória, pontuando que o Poder Público deve realizar o levantamento da situação da área a ser regularizada, providenciando e elaborando:

- a) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas

¹⁵ a) o possuidor deverá ter uma área urbana de até 250 m², durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; b) deverá utilizá-la para sua moradia ou de sua família; não deverá ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁶ Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e proprietário, se houver;

- b) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis; e,
- c) certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Saliente-se que no projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, do qual se extraiu o texto da medida provisória, outros dois documentos eram exigidos: 1) o cadastro dos ocupantes, do qual conste a natureza, qualidade e tempo da posse exercida; e 2) a declaração dos ocupantes de não serem possuidores ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

No texto da medida provisória editada pelo Executivo Federal, a demarcação somente será feita sobre área particular e não pública. Se houver área pública dentro da área demarcada, esta deverá ser excluída do projeto de demarcação.

O Poder Público fará o auto de demarcação e encaminhará para o Registro de Imóveis que fará buscas na tentativa de identificar o proprietário da área. Na hipótese do proprietário não ser encontrado, isto não impedirá o prosseguimento do procedimento demarcatório, será realizada a notificação por edital. Se for encontrado o proprietário, será realizada a notificação pessoal.

Decorrido o prazo de quinze dias, não havendo impugnação, o auto será registrado na matrícula do imóvel. Se inexistir matrícula, será aberta uma com os dados do memorial descritivo apresentado.

Havendo impugnação, o Oficial de Registro de Imóveis notificará o Poder Público para manifestação em sessenta dias, podendo propor alteração no auto ou adotar outra medida para afastar a oposição constante da impugnação.

O Oficial de Registro deverá tentar a conciliação entre o impugnante e o Poder Público. Inexistindo acordo, o procedimento é encerrado relativamente à área impugnada.

Após o registro do auto de demarcação, o Poder Público deverá fazer o parcelamento da área e o registro correspondente. Na sequência, deverá expedir os títulos de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, preferencialmente em

nome da mulher, que serão averbados nas matrículas dos lotes oriundos do parcelamento.

A legitimação da posse constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

Entretanto, a legitimação somente será concedida aos moradores cadastrados que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; que não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e desde que os lotes ou frações ideais não sejam superiores a 250m².

Decorridos cinco anos da averbação do termo de legitimação, o detentor do título de legitimação de posse poderá requerer ao Registro de Imóveis que averbe a conversão de sua posse em direito de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião.

Registre-se aqui outra modificação que a medida provisória apresenta em relação ao projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, posto que anteriormente o texto previa que o possuidor poderia ingressar com a correspondente ação de usucapião onde o título de legitimação da posse constituiria prova antecipada. Na atual redação tem-se uma autêntica usucapião administrativa.

O procedimento previsto no Projeto de Lei nº 3057, bem como na Medida Provisória nº 459 convertida na Lei Federal nº 11.977/2009, é similar àquele instituído para as demarcações de terrenos públicos da União para fins de regularização fundiária de interesse social, instituído pela Lei Federal nº 11.481/2007, que introduziu o artigo 18-A no Decreto 9.760 de 05/09/1946. Semelhante também ao procedimento previsto no artigo 213 da Lei Federal nº 6015/1973 para as retificações de registro.

Na redação da medida provisória que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal, substituiu-se o dispositivo que excluía área pública do auto de demarcação urbanística, para constar que em eventual área pública poderá ser aplicada a forma de demarcação prevista na Lei Federal nº 11.481/2007 para imóveis da União e a legislação específica de cada ente federado, em razão de seu patrimônio. Esta redação foi mantida na conversão da medida provisória em lei.

Foi também ampliado de quinze para sessenta dias o prazo para a manifestação do Poder Público na hipótese de impugnação e suprimida a previsão de

juízo de julgamento da impugnação ao auto de demarcação urbanística por um juiz corregedor.

As modificações tem a explícita intenção de facilitar o procedimento, mantendo-o na esfera administrativa, como analisam Rolnik e Minnicelli (2008, p. 37):

O legislador preocupou-se em criar um conjunto de regras diferenciadas, desburocratizadas e não onerosas, para simplificar as exigências atuais e facilitar soluções práticas para os problemas de ordem fundiária, urbanística e ambiental relacionados às ocupações informais e consolidadas, priorizando a via administrativa para a resolução dos impasses associados à regularização, reservando-se o caminho da Justiça formal apenas para os casos de real conflito.

Por outro lado, basta o proprietário ou os confrontantes apresentarem impugnação para que o procedimento seja encerrado em relação à área impugnada.

Neste sentido, parece que o procedimento se adequará mais para áreas em que o proprietário não seja localizado ou identificado, posto que, se encontrado, ciente da movimentação do Poder Público no sentido da regularização, dificilmente aceite este tipo de procedimento já que perderá sua propriedade sem nenhum tipo de compensação.

Merece destaque ainda que não consta dispositivo que impeça expressamente eventuais transferências dos direitos nos imóveis cuja ocupação esteja sendo regularizada, como ocorre com a concessão de uso de imóvel público para efeitos de moradia, em que o inciso I do § 4º do artigo 31 da Lei 9636/98, alterada pela Lei 11.481/2007, determina que no contrato conste cláusula de inalienabilidade pelo período de cinco anos.

Diante disto, permite-se que os imóveis sejam comercializados e que o sucessor possa unir a sua posse a de seu antecessor, para os efeitos legais, ou seja, requerer a transformação do direito de posse em direito de propriedade.

Destaque-se ainda que não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade, e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Há previsão também de regularização de loteamentos em que, no período anterior à Lei Federal nº 6.766/79, os proprietários apenas providenciavam as plantas e as arquivavam em cartório sem um ato formal de aprovação pelo Município e nem ato específico de registro do parcelamento.

Com a medida provisória, esses parcelamentos considerados irregulares poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

Inexiste restrição a essa regularização, tampouco procedimento específico previsto, bastando que o interessado comprove que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, o que pode ser feito mediante certidão expedida pelo Poder Público Municipal, acompanhado de plantas e memorial descritivo dos lotes, áreas públicas, sem maiores exigências, inclusive aquelas referentes à aprovação de órgãos ambientais e estaduais.

Insta refletir se estas regularizações, bem como a demarcação urbanística, atendem aos fundamentos constitucionais do direito à moradia, da função social da propriedade e da cidade, bem como da dignidade da pessoa humana.

Não se pode conceber que a simples ratificação da formatação de assentamentos informais como se apresentam atende a estes preceitos que encerram a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Mister se faz, antes ou durante a demarcação, a execução da regularização urbanística com a implantação da infraestrutura necessária, uma vez que o direito à moradia digna está muito além da simples regularização jurídica da área ocupada.

Apontadas as questões relevantes da medida provisória quanto aos novos instrumentos do Estatuto da Cidade, destaca-se que os demais pontos do projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, não absorvidos pela medida provisória, permanecem no trâmite legislativo normal.

A Medida Provisória nº 459/2009 sofreu 307 emendas na Câmara Federal, tendo sido aprovada em 20 de maio de 2009. Entre as principais mudanças feitas pelo relator Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) e noticiadas, está a reserva de R\$ 1 bilhão para a realização do Programa Minha Casa, Minha Vida em Municípios com até 50 mil habitantes, onde serão atendidas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, posto que originalmente, a medida alcançava apenas as cidades com mais de 100 mil moradores.

Algumas outras mudanças propostas pela referida medida provisória foram incluídas no presente trabalho em tópicos próprios aos temas abordados para facilitar a compreensão.

Registre-se ainda a inclusão de dispositivo relativo à regularização fundiária de interesse específico, exigindo um termo de compromisso, que terá força de título

executivo extrajudicial, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças ambiental e urbanística, que conterà as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas.

Foi incluído também dispositivo que determina a notificação do titular do domínio pleno ou útil, do promitente vendedor ou fiduciário, nas ações judiciais de cobrança ou execução de cotas de condomínio, IPTU ou outras obrigações vinculadas ou decorrentes da posse do imóvel urbano.

Encaminhado ao Senado, o projeto de lei de conversão da medida provisória recebeu o nº 11/2009.

Em 18 de maio de 2009 foi publicado Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, datado de 15 de maio de 2009, de prorrogação de vigência da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, pelo período de sessenta dias, a partir de 25 de maio de 2009.

O texto final foi aprovado e convertido na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, com apenas três vetos da Presidência da República.

Neste contexto, nota-se que boa parte do Projeto de Lei nº 3057 foi absorvido pela referida lei, mantendo-se principalmente as questões acerca da revisão da Lei de Loteamento.

Diante de todo o aduzido, os conceitos e instrumentos da gestão territorial urbana responsável, são sintetizados no Quadro 8:

Gestão Territorial Urbana Responsável	Estatuto da Cidade	Instrumentos	Plano Diretor
			Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
			IPTU progressivo no tempo
			Desapropriação com pagamento em títulos
			Usucapião especial de imóvel urbano
			Direito de superfície
			Direito de preempção
			Outorga onerosa do direito de construir
			Concessão de uso especial para fins de moradia
			Operações urbanas consorciadas
	Transferência do direito de construir		
	Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – MP nº 459 e Lei nº 11.977/2009	Conceitos e Instrumentos	Revisão da Lei de loteamento
			Município com gestão plena
			Regularização fundiária sustentável
Licenciamento integrado			
			Condomínio urbanístico
			Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse

Quadro 8 – Princípios e Instrumentos relacionados à gestão territorial urbana.

3.2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL URBANA RESPONSÁVEL

Após analisados os elementos, princípios e instrumentos constantes da legislação, se apresenta um dos maiores desafios do trabalho que é encontrar uma forma ou um critério objetivo de avaliação desta que se denominou gestão territorial urbana responsável.

Considerando que ainda não está em vigor a lei denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, ou seja, os seus dispositivos ainda não foram colocados em prática para possibilitar uma análise de resultado, pode se apresentar ousado encontrar uma forma de avaliação.

Entretanto, sem desconsiderar a importância do tema abordado pelo Projeto de Lei nº 3057, não se pode deixar de salientar o relevante papel que o Estatuto da Cidade assume na gestão urbana.

Diante disso, algumas possibilidades se depreendem das análises realizadas no presente trabalho acerca do Estatuto.

É possível considerar, portanto, que representa uma maneira necessária mas não suficiente de gestão territorial urbana responsável a realização e implementação de Plano Diretor, principal instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano.

O objetivo fundamental do Plano Diretor é garantir que a cidade cumpra sua função social, sendo exigido dos Municípios que pretendam utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição, para que o proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, promova seu adequado aproveitamento.

Neste sentido, a responsabilidade do gestor com a problemática territorial urbana pode ser avaliada com a preocupação em, por meio do Plano Diretor adequadamente elaborado e implantado, buscar a função social da cidade.

Esta questão foi mencionada no tópico específico acerca do Plano Diretor, razão pela qual se remete aos dados lá consignados, registrando a conclusão de que, na realidade brasileira não se pode afirmar que a gestão territorial urbana, consubstanciada no Plano Diretor, possua integralmente um enfoque de responsabilidade, posto que a sua implementação ainda não se dá com absoluta observância aos ditames legais e aos princípios constitucionais.

Os gestores urbanos se movem normalmente pela imposição de prazos legais ou eventuais benefícios que Estados ou União possam oferecer, ainda não

demonstram compreender a importância do planejamento como ferramenta indutora de desenvolvimento e que, com a participação da população, pode conduzir à garantia de cidades sustentáveis.

A intenção de utilizar a existência de Plano Diretor como um indicador, apesar de ser uma opção acertada, restou impossibilitada devido a não implementação dos Planos, especialmente naqueles Municípios em que o Estado exige a sua simples aprovação para o recebimento de transferências voluntárias, como é o caso do Paraná.

Neste sentido, restou também impossibilitado o cruzamento dessas informações com aquelas constantes da análise relativa à avaliação da gestão fiscal dos Municípios paranaenses selecionados na presente pesquisa.

Seria sem dúvida uma análise adequada a utilização de indicador relativo à implementação do Plano Diretor existente, entretanto, se mostra extremamente difícil a sua execução, diante da ausência de dados específicos confiáveis.

A utilização dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade também poderiam compor uma forma de avaliar a gestão territorial urbana responsável dos Municípios, porém, também não foram localizados dados suficientes para realizar a análise com a amostra paranaense selecionada no presente estudo.

Por outro lado, diante do enfoque que o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana deu à questão da moradia, também poderiam ser utilizados índices relativos à questão habitacional para a análise.

Inúmeros são os dados e as formas de apresentação dos indicadores relativos à habitação. Como se verificou anteriormente, em pesquisa do IBGE observou-se que 67,5% dos Municípios brasileiros possui programas e ações na área da habitação.

Dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, relativos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2007, demonstraram que 54,6 milhões de brasileiros vivem em situação de precariedade e sujeitos aos processos e mecanismos informais e ilegais de ocupação.

O IPEA possui muitos outros dados municipais relativos a déficit habitacional e ainda outros detalhamentos relativos à moradia.

Entretanto, entende-se necessária uma avaliação que transcenda a habitação, que possa conjugar outros indicadores urbanísticos e sociais para que se configure uma gestão territorial urbana, como definida no presente trabalho.

No campo dos estudos sociais, o desenvolvimento de indicadores vinculados ao meio urbano intensifica-se a partir de 1990, após a elaboração do Primeiro Relatório Internacional sobre o Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD 1992, que apresentou o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – composto por indicadores de condições de longevidade, de educação e renda da população.

Seu cálculo possibilitou estabelecer uma hierarquia entre 104 países e, embora tenha como abrangência espacial o país como um todo, a elaboração do IDH gerou iniciativas de formulação de indicadores para avaliar Estados e Municípios.

A procura de um índice com possibilidades de comparação com a amostra selecionada, de imediato se apresenta a proposta de utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH cujo objetivo de sua elaboração foi oferecer um contraponto ao indicador Produto Interno Bruto - PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Ambos são importantes indicadores de desenvolvimento humano, sendo que o Produto Interno Bruto - PIB corresponde ao valor final de todos os bens e serviços produzidos internamente numa economia ao longo do tempo. O conceito de desenvolvimento humano é a base do IDH, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também as características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da felicidade das pessoas, nem indica o melhor lugar no mundo para se viver. (PNUD).

O IDH computa o PIB per capita, depois de corrigí-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, e também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, utilizam-se números de expectativa de vida ao nascer, e a educação é avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

Este é um índice que está disponível de forma específica aos Municípios brasileiros o que facilita a sua utilização para comparação entre eles.

Neste sentido, verifica-se da amostra paranaense selecionada para estudo, separada no tópico de avaliação da gestão fiscal responsável, os dois Municípios que não prestaram contas e os onze Municípios que em todos os anos pesquisados prestaram contas em dia.

Os dois Municípios que não prestaram contas tiveram índices ruins conforme o Quadro 9, que segue:

	IDH	Ranking estadual	Ranking nacional
Guaraqueçaba	0,659	393	3.630
Inajá	0,721	267	2.597

Quadro 9 – IDH dos Municípios paranaenses que não prestaram contas
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/consulta.asp>

Os Municípios que apresentaram contas em dia em todos os exercícios pesquisados tiveram o desempenho representado no Quadro 10:

	IDH	Ranking estadual	Ranking nacional
Pato Branco	0,849	3	40
Rio Negro	0,801	21	542
Assis Chateaubriand	0,787	45	869
Realeza	0,783	56	983
Saudade do Iguaçu	0,781	63	1030
Verê	0,775	72	1194
Coronel Vivida	0,775	73	1195
Quatiguá	0,762	119	1541
Quedas do Iguaçu	0,747	172	1969
Castro	0,736	218	2259
Sto. Ant. do Sudoeste	0,715	281	2705

Quadro 10 – IDH dos Municípios paranaenses que prestaram contas em dia
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/consulta.asp>

Diante destes dados, pode-se afirmar que a ausência de prestação de contas reflete cidades com IDH baixo. Por outro lado, não é totalmente verdade que Municípios que prestam contas em dia tenham um desenvolvimento humano melhor.

Porém, a maior parte dos que prestaram contas em dia está muito melhor colocada no ranking nacional do que os outros dois.

Ressalte-se contudo, que nesta análise deve-se considerar um fato que pode alterar a conclusão em razão da temporalidade destes dados. Os dados de IDH utilizados são de 2000, os números mais recentes disponibilizados. Foi neste ano que surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal e a partir da qual foram exigidos novos padrões fiscais.

Os dados de prestação de contas foram analisados desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal até 31 de dezembro de 2008, contas dos exercícios de 2000 a 2007.

Neste sentido, apesar de se prestar a ser um indicativo interessante, não é possível estabelecer, com segurança e precisão, a relação pretendida entre o desenvolvimento humano dos Municípios e a gestão fiscal responsável, nem tampouco verificar o eventual efeito que a Lei de Responsabilidade Fiscal teria sobre o desenvolvimento humano destes Municípios especificamente.

Muitos outros índices tem sido criados e foram analisados para averiguação da possibilidade de sua utilização para análises de desenvolvimento dos Municípios. Ressaltam-se apenas alguns índices que surgiram recentemente e foram amplamente noticiados pela sua inovação.

O Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico – IDSE é um índice elaborado pela FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas, que mede o índice de desenvolvimento dos Estados, feito a partir de 36 indicadores socioeconômicos.

O IDSE é composto de dados de pesquisas oficiais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE e a Relação Anual de Informações Sociais - Rais do Ministério do Trabalho e Emprego, que são cruzados e avaliados por meio do uso de técnicas estatísticas e econométricas. Ao final, possibilita mensurar fatores como: saneamento básico, qualidade da moradia, educação, segurança pública, renda, emprego, desigualdade e pobreza.

Tanto os resultados derivados das metodologias do IDH, como do IDSE, podem ser úteis na definição de políticas públicas, mas o IDSE desenvolvido pela FGV Projetos, por ser mais abrangente e aprofundar-se mais do que o IDH, deve contribuir para a alocação mais eficiente de recursos, respeitando as características e necessidades de cada região.

Este índice foi criado para análise dos Estados, tendo sido analisado o período de 2001 a 2007, período para o qual existem todos os dados necessários para a pesquisa. Desta forma, não é possível estabelecer relações referentes aos Municípios, entretanto, vale ressaltar alguns dos primeiros resultados salientando que, se possível sua futura utilização para Municípios, seria muito benéfico em razão da variedade de aspectos analisados.

São Paulo foi o Estado com melhor índice e a partir dele são comparados os demais Estados, sendo que o pior resultado coube ao Piauí.

Note-se que a Bahia, que obteve o 21º lugar, se desenvolveu muito economicamente com o agronegócio, cultura da soja e do algodão, e com pólo industrial de Camaçari e sua indústria petrolífera. Por outro lado apenas 60% do lixo é coletado e a rede de esgoto não chega a metade das residências.

Constata-se dos resultados que o índice consegue extrapolar o simples desenvolvimento econômico e refletir a realidade de forma mais ampla.

Este índice, conforme artigo de Cíntia Borsato na revista *Veja* (2009, p. 70), demonstra a expectativa que se tem com a sua utilização, que se coaduna com o que se pretende no presente trabalho:

Em um país no qual os políticos ainda resistem a fazer análises objetivas e isentas de como usar melhor o dinheiro dos contribuintes, o estudo da FGV Projetos poderá se transformar em um instrumento de acompanhamento da eficácia das políticas públicas. Para o coordenador da pesquisa, Fernando Blumenschein, isso ocorrerá porque será possível fazer uma comparação dos resultados. “O índice poderá ser usado para selecionar os investimentos públicos em cada região. Sem um bom parâmetro de mensuração de resultados, o debate e a formulação de políticas ficam muito retóricos. Isso poderá começar a mudar”, afirmou. “A pesquisa também poderá ajudar a própria população a cobrar as promessas dos governantes.”

Outro indicador inédito que demonstra a qualidade do desenvolvimento brasileiro é o Índice de Qualidade do Desenvolvimento – IQD.

O novo índice do IPEA é uma pesquisa mensal que capta se o desenvolvimento vivido pelo país, contempla os requisitos de crescimento econômico com distribuição dos frutos do progresso e, também, aponta se este movimento tende a sustentar-se no tempo.

O indicador é segmentado em três componentes: Índice de Qualidade do Crescimento, Índice de Qualidade da Inserção Externa e Índice de Qualidade do Bem-Estar.

A qualidade do crescimento é garantida se: a) o crescimento da formação bruta de capital fixo superar o crescimento da produção de bens de consumo; b) a produção dos bens de consumo duráveis crescer mais do que a de bens de consumo não duráveis; c) houver redução do foco de queimadas no país e da emissão de carbono; d) a massa salarial crescer; e e) se a expectativa dos empresários for positiva.

Cada uma destas comparações permite duas pontuações: se o resultado atender aos critérios relacionados, somam-se 100 pontos, caso contrário, zero ponto. Assim, o Índice de Qualidade do Crescimento pode variar entre 500 pontos se todos os itens são favoráveis ao crescimento e zero ponto se todos são desfavoráveis.

Do mesmo modo, a qualidade da inserção externa é garantida se: a) a exportação de bens manufaturados crescer em relação ao total vendido ao exterior; b) o investimento direto estrangeiro crescer em relação ao total dos investimentos estrangeiros no Brasil; c) houver elevação dos termos de troca; d) a renda líquida enviada ao exterior crescer abaixo da média histórica dos últimos 25 anos; e) se crescerem as reservas líquidas internacionais.

O sistema de pontuação de cada item é igual ao descrito anteriormente.

Para mensurar melhorias na qualidade da vida social, utilizam-se: a) a queda na taxa de desemprego; b) o aumento das ocupações formais em relação ao total; c) a queda na taxa de pobreza; d) a mobilidade social ascendente (ganhos reais de renda); e e) a queda na taxa de desigualdade de renda.

O sistema de pontuação dos itens se mantém. Ao final, os três componentes são somados e divididos por três para obtenção da média dos fatores que influenciam diretamente a qualidade do desenvolvimento, resultando no IQD.

As fontes utilizadas são IBGE (Pesquisa Industrial Mensal e Pesquisa Mensal de Emprego), Banco Central (balanço de pagamentos), FGV e IPEA (expectativas), IPEA (termos de troca) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (meio ambiente).

Os elementos que compõem o IQD são muito interessantes ao estudo mas não se verificam adequados à avaliação de Municípios.

Infindáveis são os índices existentes, registrou-se aqui os indicadores que se entende mais adequados, relatando as suas perspectivas e deficiências à pesquisa do presente trabalho, bem como as novidades surgidas em 2009.

A utilização de indicadores e índices se apresenta extremamente relevante para a gestão urbana em razão de possibilitar a identificação e mensuração espacial dos níveis de carência ou de satisfação das necessidades sociais na cidade.

Assim, mostra-se como instrumento útil ao planejamento das ações e à definição de prioridades espaciais e setoriais para intervenção urbana e formulação de políticas públicas, bem como ao monitoramento das condições de vida na cidade.

Para os Municípios o maior desafio reside na manutenção de sistemas de informação para que possam dispor de indicadores próprios para balizar e monitorar seu desenvolvimento. É enorme a dificuldade do Poder Público para coletar, sistematizar e manter atualizados os indicadores, inclusive aqueles formulados com informações produzidas pela própria Administração. Socorre-se assim, aos índices apresentados nacionalmente e que muitas vezes não representam da forma necessária o Município que se pretende analisar.

Outros índices sociais já foram criados e também podem servir para análise, porém, o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar ou aprofundar a discussão acerca de índices e indicadores que, por certo, demandaria uma pesquisa específica. A intenção é somente sinalizar as formas que se entendeu adequadas para demonstrar os objetivos do trabalho, bem como demonstrar a importância das avaliações para o planejamento, sendo que se destaca como melhor opção o IRFS - Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão da Confederação Nacional dos Municípios.

4 DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE GESTÃO URBANA RESPONSÁVEL

Analisados os eixos legais relativos à gestão responsável, responsabilidade na gestão fiscal e na gestão territorial urbana, se destacaram os instrumentos de planejamento e gestão com seus elementos e princípios. Aliando estes dois vértices emergem variáveis para a construção do conceito de gestão urbana responsável.

O conteúdo do trabalho realizado pode ser sintetizado no Quadro 11, que segue, demonstrando todos os elementos estudados.

Gestão Urbana Responsável	Gestão Fiscal Responsável	Lei de Responsabilidade Fiscal	Princípios	Planejamento	
				Transparência	
				Controle	
			Instrumentos	Plano Plurianual	
				Lei de Diretrizes Orçamentárias	
				Lei Orçamentária Anual	
	Gestão Territorial Urbana Responsável	Estatuto da Cidade	Instrumentos	Plano Diretor	
				Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	
				IPTU progressivo no tempo	
				Desapropriação com pagamento em títulos	
				Usucapião especial de imóvel urbano	
				Direito de superfície	
				Direito de preempção	
				Outorga onerosa do direito de construir	
				Concessão de uso especial para fins de moradia	
Operações urbanas consorciadas					
Transferência do direito de construir					
Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e MP nº 459 – Lei nº 11.977/2009				Conceitos e Instrumentos	Revisão da Lei de loteamento
					Município com gestão plena
					Regularização fundiária sustentável
	Licenciamento integrado				
	Condomínio urbanístico				
			Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse		

Quadro 11 – Princípios e Instrumentos relacionados à gestão urbana responsável.

O conceito inicial deste trabalho surgiu do questionamento relativo à efetividade da gestão fiscal responsável diante das opções do gestor urbano no exercício de sua atividade.

A gestão fiscal é considerada responsável se, para determinada atividade, o gestor realiza a previsão orçamentária adequada, o procedimento de licitação e contratação exigido, o pagamento e a prestação de contas dentro dos prazos, pois cumpriu os ditames da responsabilidade fiscal.

Inobstante tais disposições legais, ainda não resta possível constatar que isto seja suficiente para uma gestão eficiente, posto que os ditames da gestão fiscal responsável não conseguem evitar totalmente escolhas e condutas indevidas do gestor.

Indiscutível o avanço da gestão brasileira com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas é preciso ampliar seus efeitos.

Ademais, principalmente neste momento em que são aventadas possibilidades de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante de estudos do Senado Federal para flexibilizar a lei, permitindo empréstimos aos Estados e Municípios mesmo que alguns dos órgãos ou Poderes estejam descumprindo os limites dos gastos com funcionalismo, e da pressão de gestores sob o pretexto da crise financeira global, é necessário reforçar a gestão responsável.

Resta consignado que uma gestão integral, plena, eficiente e responsável perpassa por uma série de fatores: éticos, sociais, políticos, ideológicos, urbanísticos, legais, territoriais, ambientais, fiscais, financeiros, administrativos, orçamentários, de planejamento, entre outros. Destes, a presente análise se debruçou sobre o aspecto legal.

Obviamente, não se pretendeu afirmar que a gestão responsável se alcança somente com a edição de determinada lei. Contudo, também não se pode deixar de observar que muitas das condutas dos gestores somente se apresentam em razão da obrigação legal. A lei é a essência da vida urbana desde os tempos babilônicos, a uma porque as cidades são centros de comércio e essa atividade exige regulamentos; a duas, porque as cidades atraem diferentes tipos de moradores, que precisam viver juntos e dependem de normas comuns de comportamento.

Por outro lado, também é cediço que a lei normalmente surge para regular uma situação que já existe “no mundo dos fatos”, algo que a sociedade já experimenta.

Diante deste panorama, cabe aos estudiosos e aos gestores a preocupação com a adequação e a efetividade que a sociedade espera dessa regulação. Neste sentido, ressalta Edésio Fernandes (2002, p. 43):

Mais do que nunca, dada a extensão e diversidade dos problemas do país, os juristas têm de se preocupar não só com a interpretação formal das leis, mas também com as condições de efetividade das normas e com a necessidade de cumprimento das leis, políticas e programas urbanos – e das promessas de reformas socioeconômicas e políticas nelas contidas.

Neste contexto, verifica-se que a sociedade brasileira, por seus representantes eleitos, elaborou legislação relativa à gestão, optando por fixar dois enfoques de responsabilidade: a responsabilidade fiscal e a responsabilidade territorial urbana. Assim, optou-se por estes dois vértices legais para a construção de um conceito de gestão urbana responsável.

O gestor deve possuir competência e responsabilidade para os atos necessários à satisfação do interesse público, à satisfação do bem estar da população. No âmbito desta competência encontram-se também atos expedidos no exercício de sua competência discricionária, contendo uma carga de função política.

Como fixado em tópico relativo ao princípio da legalidade, discricionariedade é a margem de liberdade que possui o gestor para a escolha da providência mais adequada a determinado caso concreto, segundo os critérios de oportunidade e conveniência, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Nesta parcela de subjetividade é que, invariavelmente, está contido o programa de uma política pública.

Frise-se que esta liberdade é uma liberdade dentro da lei, posto que a escolha deve atender da melhor forma a finalidade da lei (lei em sentido amplo). Assim, a opção deve ser aquela que atenda da melhor maneira ao interesse público, ao bem comum, conforme os princípios constitucionais.

Na efetivação desta opção, o gestor não deve se orientar por seus critérios pessoais, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive.

Ponto que não se pode deixar de considerar é a legitimidade que, no caso do gestor máximo do órgão, é concedida pela eleição, por meio do voto popular. Se o gestor foi eleito, presume-se a escolha da população por seu programa de governo e pela sua capacidade de fazer a melhor opção para a cidade.

Neste contexto, dentro da realidade da gestão urbana brasileira, resta o questionamento acerca da existência ou não da possibilidade de garantir que as opções do gestor sejam mais eficientes e responsáveis.

Uma vez que, neste trabalho, optou-se pelo aspecto legal, constatou-se que as leis e projetos de leis analisados podem colaborar para este fim, ou seja, para o alcance do que se convencionou aqui denominar gestão urbana responsável.

As normas estudadas resguardam a possibilidade de aproximação da realidade social e da realidade jurídica, a partir dos mecanismos de gestão democrática, e também asseguram formas mais técnicas de realização de escolhas por meio dos instrumentos de planejamento e gestão.

Afora, sem dúvida, outra função da legislação que é a da repressão, pois as leis colaboram no sentido de obrigar o gestor a determinada conduta sob pena de responsabilização, configurando talvez a maneira mais acertada de assegurar a sua eficácia e aplicabilidade.

Com tudo que foi exposto, foram demonstrados os instrumentos, princípios e os pontos de convergência entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade territorial urbana, assim como a sua colaboração para a construção do conceito de gestão urbana responsável.

Conclui-se, portanto, que a colaboração da legislação na construção do conceito de gestão urbana responsável, compreendendo esta a gestão integral do Município, pode ser sintetizada no binômio **planejamento e participação**.

Planejamento, como ideia de tentar antever condições futuras, com o objetivo de estar preparado para eventuais problemas ou para aproveitar melhor prováveis benefícios, é imprescindível.

Verifica-se, tanto na gestão fiscal, quanto na gestão territorial urbana, o destacado papel que exerce o planejamento determinado pela legislação, que pode colaborar numa gestão mais responsável.

No entanto, a exigência legal do planejamento não deve significar uma imposição limitadora que emoldure o gestor. A obrigação legal deve ser vista apenas como um incentivo à implementação, evitando o seu desvirtuamento, como alerta Ultramari (2005, p. 44):

Desaparece o exercício criativo do planejamento, que agora passa a constituir instrumento burocrático não pensante, cuja função consiste em

impor o que a legislação obriga; esta não é mais feita, é tão-somente aplicada. Oficializa-se e padroniza-se a atuação do planejador urbano.

Ademais, a implementação do Plano Diretor, do Plano Plurianual e de outros instrumentos estudados, também se configura forma de controle dos atos da Administração Pública, das atividades e escolhas dos gestores, dos resultados exigidos e do atendimento das demandas sociais.

Nota-se assim, que a responsabilidade na gestão urbana passa necessariamente pelo adequado planejamento.

Na outra faceta destas diretrizes, está a participação, que se encontra presente nos instrumentos de planejamento, bem como na legislação pertinente.

A ideia de gestão democrática e participativa permeia toda a legislação analisada, admitindo como pressuposto que a política e o planejamento urbanos devem ser extraídos de um olhar técnico, em direção a práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, que espelhem com maior fidelidade os anseios dos diversos grupos sociais da cidade.

Leis, planos, regras, critérios e parâmetros democraticamente construídos e que sejam resultados de compromissos entre os atores da cidade produzem, além do atendimento ao interesse público por meio de escolhas legítimas, um maior controle social, ficando menos vulneráveis a abusos, negociatas e clientelismos.

Os programas e diretrizes democraticamente definidos podem contribuir para oferecer condições que revertam o atual padrão excludente e periférico de urbanização das cidades brasileiras, sendo indicativos de uma gestão urbana responsável e eficiente.

Neste prisma, a participação da comunidade é outro fator imprescindível à definição de diretrizes para a caracterização da gestão urbana responsável.

Destaca-se que o conceito de gestão plena sugerido no projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana envolve exatamente planejamento e participação.

A condição de gestão plena é adquirida por um Município quando apresentar: Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado conforme o Estatuto da Cidade; órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da

sociedade civil na sua composição; e, órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental para o planejamento, a gestão e a respectiva fiscalização.

Esta opção da proposta legislativa vem reforçar a conclusão de que planejamento e participação são as principais diretrizes na construção de um conceito de gestão urbana responsável.

A responsabilidade na gestão é uma maneira pela qual se pretende alcançar uma boa qualidade de vida urbana, que é o desejo de todos os cidadãos.

Pode-se filosoficamente afirmar, que o exercício da gestão urbana é construir harmonia social, humana e fraterna, para tanto, deve ser realizada de forma responsável, por meio de planejamento e participação.

5 CONCLUSÕES

Expostos todos os elementos pesquisados, destaca-se o reflexo que a gestão urbana desperta no cotidiano das pessoas e a importância do estudo e do debate acerca do tema, que assume inúmeros aspectos com conotações diversas diante da realidade de cada cidade.

A presente pesquisa, elaborada a partir do questionamento acerca da efetividade dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão, apresentou-se com fundamento em bibliografia multidisciplinar.

De início, mister se fez contextualizar a discussão no Estado em que vivemos, Estado Social Democrático de Direito, diante dos princípios constitucionais que compõem os contornos da vida em sociedade.

Assim, sem se pretender esgotar o assunto, pontuou-se alguns aspectos relevantes de princípios mais relacionados com o tema central do trabalho: princípios republicano, federativo, da autonomia municipal, da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Após esta contextualização, definiram-se os conceitos básicos sobre os quais se desenvolve a pesquisa. Definiu-se gestão urbana, para o presente trabalho, como a gestão integral do Município em todas as suas facetas, perpassando pelos conceitos de urbano, cidade, Município, gestão, administração, planejamento e governança.

Com os delineamentos do termo gestão urbana, passou-se ao significado do vocábulo responsável e seus encargos.

Na sequência, delimitou-se quais os enfoques de gestão responsável que seriam analisados pela pesquisa, a gestão fiscal e a gestão territorial urbana, escolhidos em razão de representarem eixos legalmente previstos.

Quanto à gestão fiscal responsável, foi analisada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da qual introduziu-se tal conceito no Brasil, bem como os seus princípios: planejamento, transparência e controle.

Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, foram detalhadamente expostos como instrumentos da gestão fiscal responsável.

Os efeitos e resultados decorrentes da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foram debatidos, concluindo-se que a lei foi um grande avanço na gestão em nosso país e que trouxe uma série de benefícios à administração estatal, no entanto, trata-se apenas de um eixo de sustentação para uma gestão inteiramente responsável.

Feitas essas considerações, depara-se com a necessidade de encontrar uma maneira de avaliar este eixo, assim, foram apresentadas algumas das avaliações possíveis de gestão municipal, analisando qual das formas encontradas são adequadas para verificar se a gestão é fiscalmente responsável.

Dos índices analisados, o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS, da Confederação Nacional dos Municípios se apresentou mais completo e adequado para uma análise além da gestão fiscal, incluindo itens de avaliação social que, apesar de não serem os únicos, tratam-se de elementos (saúde e educação) que a Constituição Federal elegeu como de extrema relevância ao ponto de merecerem a garantia de recursos em percentuais pré-estabelecidos.

Relativamente à gestão territorial urbana responsável, foram analisados o Estatuto da Cidade, o Projeto de Lei nº 3057/2000, denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e a Medida Provisória nº 459/2009 que foi convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

O Plano Diretor; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a concessão de uso especial para fins de moradia; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança; foram descritos e analisados como instrumentos do Estatuto da Cidade.

Os principais dispositivos do projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana foram abordados pela presente pesquisa, iniciando pela proposta de revisão da Lei de Loteamento, a Lei Federal nº 6766/79, com destaque para a Regularização Fundiária Sustentável.

Objetivando a classificação dos Municípios brasileiros, apresenta-se o conceito de gestão plena, condição que um Município adquire quando apresenta os seguintes requisitos:

- a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;
- c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Este conceito diferencia os Municípios de forma que o projeto de lei federal pode conter disposições limitadoras como regra geral e possibilidades de exceção para os Municípios com gestão plena que, por demonstrar maior capacidade, terão maior liberdade para regular o seu território.

Analisando o projeto ainda, relacionaram-se as diferenças entre as figuras do condomínio urbanístico e do loteamento fechado, tema extremamente controvertido entre os especialistas na ordenação das cidades.

Destacou-se que novos institutos jurídicos e políticos são incluídos no Estatuto da Cidade: a demarcação urbanística e a legitimação da posse. Ambos constavam do projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, porém, depois de nove anos de tramitação na Câmara Federal, os instrumentos foram adotados pela Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, que convertida na Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que também foi analisada pelo trabalho.

Arrolaram-se alguns indicadores que futuramente possam avaliar a gestão territorial urbana e por fim, apresentaram-se as diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável.

Concluiu-se que a colaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e da Lei Federal nº 11.977/2009 (Medida Provisória nº 459), como elementos da gestão urbana responsável, pode ser sintetizada no binômio planejamento e participação.

Além de pontos convergentes dos dois vértices legais da pesquisa, o planejamento e a participação podem contribuir muito para o aprimoramento da

gestão urbana, e se não podem garantir uma gestão integralmente responsável, por certo este pode ser um excelente caminho nessa busca.

À guisa de considerações finais sobre esta pesquisa, a respeito da colaboração da legislação para a construção do conceito de gestão urbana responsável, compreende-se que o desenvolvimento do trabalho fornece respostas satisfatórias às questões colocadas e aos objetivos propostos.

Registra-se que no percurso de elaboração do trabalho, alteraram-se alguns dos panoramas e elementos que compõem a pesquisa, fazendo com que fossem necessárias adaptações aos objetivos e cronogramas propostos.

Inobstante tal cenário, foi atendido o objetivo proposto, de analisar os instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, e do projeto de lei denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, como forma de propor diretrizes para construir o conceito de gestão urbana responsável.

Entende-se assim que foi possível desenvolver a fundamentação teórica e as conclusões conforme as expectativas geradas na pesquisa, e os objetivos específicos foram satisfatoriamente atingidos, possibilitando análises críticas e eficientes dos eixos de gestão escolhidos.

As principais limitações deste estudo foram a ausência de dados sistematizados especificamente dos Municípios pesquisados, bem como o acesso restrito aos dados existentes ou ainda a sua não disponibilização, fatores inerentes a um trabalho de natureza acadêmica, os quais não invalidam a pesquisa, posto que ainda assim foi possível chegar a conclusões plausíveis.

O rol dos objetivos específicos do presente estudo se apresentou da seguinte forma: a) analisar os princípios e instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como principal elemento da gestão fiscal responsável; b) analisar os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade e do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, como elementos da gestão territorial urbana; c) analisar formas de avaliação dos dois eixos legais de gestão responsável; e, d) propor diretrizes para a construção de um conceito de gestão urbana responsável.

Dessa forma resultou na apresentação de definições dos diversos conceitos e instrumentos, com a coleta de referências de vários autores, e a análise das perspectivas de gestão responsável, que poderá servir de incentivo a pesquisas e estudos posteriores.

Como resultados alcançados, pode-se mencionar a propositura de diretrizes para construção de um conceito de gestão urbana responsável decorrente das respectivas legislações, a análise de algumas formas possíveis para a avaliação da gestão municipal, a demonstração da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a necessidade de aliar outras formas de gestão responsável e, especialmente, a demonstração da importância do planejamento e da participação popular, com vistas a sua disseminação e ao incentivo de sua utilização.

Um estudo de caso com o enfoque proposto neste estudo teria muitas dificuldades de ser efetivado, mas seria rico em abordagens e respostas diante dos problemas reais.

Como contribuição científica fica a pesquisa e análise bibliográfica e de produção legislativa no campo da gestão responsável, indicando a relevância do planejamento e da participação.

Este trabalho reforça a eficiência das técnicas de gestão urbana, além da ampla possibilidade de sua aplicação, auxiliando na busca de solução das graves questões de desenvolvimento urbano, como a fundiária e de ocupação desordenada de nossas cidades, bem como o alcance do equilíbrio das contas e o melhor aproveitamento do dinheiro público.

Como restou demonstrado na elaboração deste estudo, a integração dos conceitos de gestão fiscal e de gestão territorial urbana pode ser muito útil para a gestão urbana.

Com base no estudo desenvolvido, nos resultados obtidos e considerando-se a importância da gestão urbana responsável para o futuro de nossas cidades, julga-se fundamental a realização de futuras pesquisas.

Neste contexto, apresentam-se algumas sugestões para próximos trabalhos: intensificar o estudo acerca dos indicadores visando estabelecer uma equação para avaliação do gestor; estudar o impacto das adaptações ou mudanças legislativas, visando a melhoria da gestão urbana; e aplicar o conceito de gestão responsável em outros eixos.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo:** instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel... (*et al*). Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções.** In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2006. P. 76,77

ANDRADE, Nilton de Aquino (org.); AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Robison Carlos Miranda; FONSECA, Viviane Rocha. **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ALVIM, Angélica A. T. B.; ZIONI, Silvana. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação.** Arquitextos 107. Abril 2009.

BATISTELA, Marcos Geraldo. **Operações urbanas consorciadas.** In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 323-342.

BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática.** In Revista do Serviço Público 49, Brasília/DF, ENAP, out-dez 1998.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto; MACHADO, Evanio Tavares; PROCOPIUCK, Mario; REZENDE, Denis Alcides. **O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro.** Revista do Serviço Público. Brasília. v. 58, p. 397-415, out/dez 2007.

BESSA, Fabiane Bueno Lopes Netto; OLIVEIRA, Cleide de. **Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Sustentável:** Necessidade de Plano Diretor para os Municípios com menos de vinte mil habitantes. Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI - Salvador: DATA: 19, 20 e 21 de junho de 2008. ISBN: 978-85-7840-009-5. Fls 4092-4108.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano & função social da propriedade.** 1ª ed. 4ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____ **Do Estado liberal ao Estado social**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 09 abril 1964.

_____ Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 21 dez. 1964.

_____ Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 31 dez. 1973.

_____ Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 20 dez. 1979.

_____ Lei 9636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 18 maio 1998.

_____ Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1.999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1º fev. 1999.

_____ Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 20 out. 2000.

_____ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 11 jul. 2001.

_____ Lei 10.932, de 02 de agosto de 2004. Altera o art. 4o da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 03 ago. 2004.

_____ Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n^{os} 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n^o 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 08 jan. 2007.

_____ Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis n^{os} 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis n^{os} 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 31 maio 2007.

_____ Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 8 julho 2009.

_____ Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 05 maio 2000.

_____ Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 26 março 2009.

_____ Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 05 set. 2001.

_____ Projeto de Lei n^o 3.057, de 18 de maio de 2000. Inclui § 2^o no art. 41 da Lei n^o 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1^o o atual parágrafo único. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=19039> Acesso em 24 fev. 2008.

_____ Projeto de Lei n^o 20, de 05 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em

<<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=433737>> Acesso em 24 fev. 2008.

BRITO, Thiago Macedo Alves de. *Região: leituras possíveis de Milton Santos*. Belo Horizonte, 2007. Dissertação de Mestrado em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 2ª ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2007.

BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAETANO, Walter Pennink; OLIVEIRA, Austen da Silva; RODRIGUEZ, Francisco Antonio Miranda; POLO, José Carlos; PALAVÉRI, Marcelo. **O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. CONAM – Consultoria em Administração Municipal S/C Ltda. São Paulo: Mageart Editora, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 16ª ed. ver. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **A Responsabilização Fiscal nos Municípios Brasileiros**. Caminhos de Geografia - revista on line 9(14)98-106, Fev/2005. Disponível em <www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html> Acesso em 15/01/2009.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo Perspec., out./dez. 2001, vol.15, nº.4.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **Uma análise sobre o capítulo da política urbana na Constituição de 1988**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano 7, nº 41, p. 18-32, set./out. 2008.

CASTRO, José Nilo de. **Desordem Urbana**. Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 9, n. 30, p. 13-38, out/dez. 2008.

CASTRO, Sonia Rabello de. **Habitação: direito e governança**. Duas sugestões para ação governamental. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: v. 35, p. 111-126, jul./ago. 2001.

CITADINI, Antonio Roque. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Seminário. São Paulo, 08/08/2000. Disponível em <<http://www.citadini.com.br/palestras/advivo000807s.htm>> Acesso em 25/07/2008.

CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **Perfil Municipal**. s.d. Disponível em <www.cnm.org.br> . Acesso em 25.03.2009.

COELHO, Bruno César Santos; REIS, Jorge Augusto Gonçalves dos. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Contabilidade**. UNIVAP, 2004, INIC 2004 - VIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e EPG 2004 - IV Encontro Latino Americano de Pós-Graduação.

COMTE-SPONVILLE, André. **A moral**. In: Apresentação da Filosofia. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.17-26.

COSTA, Juliana Pedrosa. **Gestão Democrática das Cidades**. Revista de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 5, nº 13, p.81-102, jul./set. 2004.

CRUZ, Flavio da (Org.); VICCARI JR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Breves reflexões sobre questões urbanístico-ambientais nas cidades brasileiras**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, ano 7, nº 37, p. 34-55. Belo Horizonte: Editora Fórum. Jan./fev. 2008.

CYMBALISTA, Renato. **Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil**. Publicado em 27/04/2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95> Acesso em 07/04/2009.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; POLLINI, Paula. **Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais**. Publicado em dez. 2004. Disponível em < <http://www.polis.org.br/download/267.pdf> > Acesso em 10/02/2009.

DALLARI, Adilson Abreu. **Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 19-47.

_____ **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALBERTO, Giovani Roger. **Reordenamento e Regularização Fundiária**. In Wiki-ctm, a enciclopédia livre. Outubro 2006. Disponível em < http://geodesia.ufsc.br/wikictm/index.php/Reordenamento_e_Regulariza%C3%A7%C3%A3o_Fundi%C3%A1ria>. Acesso em 19/07/2007.

DE GRAZIA, Grazia. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas**. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Letícia Marques Osorio (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**. v. II. Petrópolis: Vozes, 2003.

FERNANDES, Cintia Estefania. **IPTU – Texto e Contexto**. 1ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____ **O desenvolvimento dos municípios através da tributação imobiliária e do estatuto da cidade**. In: CUNHA, E. M. P., DE CESARE, C. M. (Org.) Financiamentos das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Responsabilidade Territorial**. Boletim Eletrônico do IRIB nº 1414 de 12/11/2004. Disponível em <<http://www.controlm.com.br/artigos/130.asp>> Acesso em 19/07/2007.

_____ **Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão**. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano 6, nº 34, p.9-17, jul./ago. 2007.

_____ **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade; Algumas Notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 31-64.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A função social do registro imobiliário**. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano 6, nº 36, p.39-45, nov./dez. 2007.

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. 5ª ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

_____ **Dicionário de Urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

FERREIRA, Pinto. **A autonomia política dos municípios**. Revista de Direito Público, São Paulo, a. 2, n. 7, jan./mar. 1969.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal – A experiência brasileira** – O caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2001. Disponível em <www.federativo.bndes.gov.br> Acesso em 12/01/2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

FONTENELLE, Miriam. **O Plano Diretor como instrumento de implementação da política urbana.** Anais do XV Congresso Nacional da CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Nov. 2006.

FORTINI, Cristiana. **Consórcios públicos e outorga onerosa do direito de construir:** instrumentos importantes para os Municípios. O auxílio em matéria ambiental. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 8, nº 25, p. 31-44, jul./set. 2007.

FRANGETTO, Flavia Witkowski. **Do caráter simplista do direito à cidade: constituição federal, cidade e meio ambiente, cidade como bem ambiental.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. out./dez. 2004. v.49 p.114-138.

FREY, Klaus. **Governança eletrônica:** experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 141-163, 2002.

_____ **Governança Urbana e Participação Pública.** In: Encontro Anual da ANPAD, 28. 2004, Curitiba. Anais...Curitiba: ANPAD, 2004.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do Agente Público.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito de preferência:** instrumento urbanístico municipal. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, nº 28, p. 3441-3460, jul./ago.2006.

_____ **O Estatuto da Cidade.** São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna:** teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

HARDT, Carlos; REZENDE, Denis Alcides; SCHOEFFEL, Elaine Cristina. **O Plano Diretor e o Planejamento Estratégico:** relações existentes e possíveis entre instrumentos de planejamento e gestão de cidades. Estudo de caso: cidade de Rio Negrinho/SC. In: I Seminário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo: “Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil”. São Paulo/SP: 2006.

HARDT, Letícia Peret Antunes. **Gestão do Desenvolvimento Metropolitano Sustentável.** Anais do Seminário Nacional – Regiões Metropolitanas: Governo, Sociedade, Território. UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade Formação de Professores – Departamento de Geografia. Novembro 2003.

_____ **Subsídios à gestão da qualidade da paisagem urbana:** aplicação a Curitiba – Paraná. 2000. 323 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005.** Rio de Janeiro: 2006.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Informativo IPEA. Ano I. Número 1. Março de 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_05_28_IQD_marco.pdf> Acesso em 07.04.2009.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da Questão Democrática.** Governabilidade e pobreza. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** Tradução Carlos S. Mendes Rosa. 1ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais.** Curitiba: IBPEX, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Tradução de João Baptista Machado. 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

_____ **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LOPES, Rodrigo Paulo de Pádua. **A cidade intencional:** o planejamento estratégico das cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO JR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 31ª Ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____ **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação Urbana Consorciada:** Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade? In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Leticia Marques Osorio (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MATUS, Carlos. **Planejamento, orçamentos e gerência**. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público nº 39, Brasília, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Situação dos Planos Diretores 2007**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/pesquisa-plano-diretor-2007-1/resultados-da-tabulacao/Situacao%20dos%20Planos%20Diretores%20-%20Q3.zip/view>> Acesso em 10.04.2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – TESOURO NACIONAL. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2006**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp> Acesso em 26/07/2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; ALVES, Leo da Silva. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clovis. **O que é periferia urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PARANÁ. Lei 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado**, 26 jul. 2006.

PESSINI Jr; Angelo Roberto. **A Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro das Ações Governamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal**. IN: Boletim de

Direito Administrativo nºs 10 e 11 – outubro/novembro 2007. Editora NDJ, p 1160-1173 e 1249-1272.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Loteamentos Urbanos** – Natureza Jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PLANETA. São Paulo. Ed. 436. Ano 36. Editora Três. Janeiro 2009. Como exportar felicidade. p. 74-79.

PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**. Brasil, s.d. Disponível em: <www.pnud.org.br/idh> . Acesso em 06.04.2009.

PORTUGAL, Caio Carmona Cesar. **Comissão da Indústria Imobiliária - CII/CBIC**. 2007. 11 slides. Disponível em <www.secovi.com.br/noticias/arq_not/CAIO%20CII%20CBIC%2029032007.pdf> Acesso 30 março 2009. Apresentação em *Power-point*.

PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo: 05 a 09 de dezembro de 2006. Disponível em <<http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeMeioAmbiente.pdf>> Acesso em 10.02.09.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus; BETINI, Roberto Cesar. **Governança e democracia eletrônica na Gestão Urbana**, Position Paper. In: Seminário Internacional em Gestão Urbana, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PUCPR), Curitiba: 2003.

RICCI, Rudá. **Por uma Lei de Responsabilidade Social ou...** Para se contrapor ao Estado-Facilitador. Revista Espaço Acadêmico nº 33 – Fevereiro 2004. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm>>. Acesso em 11/10/2008.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____ **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____ **Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir**. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Letícia Marques Osorio (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

_____ Só crédito não resolve a habitação. **ISTOÉ**, São Paulo, ano 32, nº 2053, 18 de março de 2009, páginas 6-11. Entrevista concedida a João Loes.

ROLNIK, Raquel; MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. **Regularização fundiária e novas regras da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – Alguns**

desafios da nova lei. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, nº 40, p. 36-46, jul./ago.2008.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica:** a construção do conhecimento. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo – razão e emoção. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 12ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006a.

_____ **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006b.

SILVA, Moacir Marques; AMORIM, Francisco Antonio; SILVA, Valmir Leoncio. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios:** uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004.

SMOLKA, Martim O.; DE CESARE, Claudia M. **Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America,** Land Lines Article, July 2006, vol. 18, nº 3.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização.** 13ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

STEPHAN, Ítalo I. C.; ARANTES, Paulo Tadeu Leite; REIS, Luiz Fernando; LOPES, Camila de Souza; FIALHO, Beatriz Campos. **Participação popular e cooperação intermunicipal:** os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG. Arqtextos 100, setembro 2008. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq100/arq100_03.asp>. Acesso em 09/05/2009.

TAVARES, Martus Antônio Rodrigues. **Manual de Elaboração – O Passo a Passo da Elaboração do PPA para Municípios.** VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol, 2ª Ed. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/manual_elaboracao_ppa/sumario.pdf> Acesso em 25/07/2008.

TAVARES, Martus Antônio Rodrigues; MANOEL, Álvaro; AFONSO, José Roberto Rodrigues; NUNES, Selene Peres Peres. **Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal.** XI Seminário Regional de Política Fiscal da CEPAL, Brasília, janeiro de 1999. Disponível em <www.federativo.bndes.gov.br>, Acesso em 10/02/2009.

TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo**. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

ULTRAMARI, Clovis. **O Desenvolvimento Sustentável nas Cidades**. Disponível em <<http://www.bonato.kit.net/Microsoft%20Word%20-%20DESENVOLVIMENTO%20SUSTENTAVEL%20NAS%CIDADES>> Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

_____. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. **Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.19-28, jul./dez. 2006.

VEJA. São Paulo. Ed. 2107. Ano 42. Nº 14. Editora Abril. 08.04.2009. Reportagem de Cíntia Borsato, p. 70.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. **Parcelamento informal do solo na cidade do Rio de Janeiro**: raízes legais da informalidade. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Ano 6, n. 33. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ANEXO

Anexo I - Lista da prestação de contas dos Municípios paranaenses.

Situação da Entrega das Contas Anuais - Artigo 51 da Lei Complementar nº 101/2000

Código IBGE	Município	Estado	Data de Entrega									
			Contas de 2000	Contas de 2001	Contas de 2002	Contas de 2003	Contas de 2004	Contas de 2005	Contas de 2006	Contas de 2007		
4100103	ABATIA	PR	30/04/01	03/05/02	19/05/03	19/05/04	25/09/06	28/04/06	28/05/07	30/04/08		
4100202	ADRIANOPOLIS	PR	18/05/01	10/10/03	10/10/03	30/04/04	21/11/05	08/06/06	04/05/07	08/04/08		
4100301	AGUDOS DO SUL	PR	30/04/01	24/04/02	29/04/03	29/04/04	08/06/05	26/04/06	10/07/07	11/06/08		
4100400	ALMIRANTE TAMANDARE	PR	30/04/01	02/05/02	30/04/03	30/04/04	13/04/05	25/04/06	15/06/07	16/05/08		
4100459	ALTAMIRA DO PARANA	PR	20/06/01	08/05/02	23/06/03	29/07/05	14/12/05	28/04/06	29/05/07	24/04/08		
4128625	ALTO PARAISO	PR	30/04/01	30/04/02	28/07/03	06/05/04	31/05/05	03/05/06	26/09/07	29/05/08		
4100608	ALTO PARANA	PR	26/04/01	30/04/02	30/04/03	18/03/04	25/04/05	28/04/06	23/04/07	10/06/08		
4100707	ALTO PIQUIRI	PR	30/04/01	30/04/02	29/05/03	04/05/04	19/05/05	28/04/06	31/05/07	09/05/08		
4100509	ALTONIA	PR	30/04/01	26/04/02	21/05/03	09/03/04	22/04/05	28/04/06	09/05/07	04/06/08		
4100806	ALVORADA DO SUL	PR	10/05/01	02/05/02	16/05/03	09/03/04	18/04/05	28/04/06	26/04/07	26/03/08		
4100905	AMAPORA	PR	18/05/01	30/07/02	29/05/03	25/11/05	15/07/05	15/05/06	23/05/07	16/04/08		
4101002	AMPERE	PR	30/04/01	30/04/02	28/04/03	27/02/04	22/04/05	28/04/06	23/04/07	05/05/08		
4101051	ANAHY	PR	30/04/01	02/05/02	30/04/03	13/05/04	31/05/05	23/06/06	19/06/07	08/04/08		
4101101	ANDIRA	PR	30/04/01	09/05/02	28/05/03	22/04/04	20/05/05	27/04/06	14/05/07	29/04/08		
4101150	ANGULO	PR	26/04/01	31/05/02	22/07/03	26/01/06	10/05/05	02/06/06	05/09/07	23/05/08		
4101200	ANTONINA	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	05/07/04	30/06/05	18/05/06	13/07/07	não apresentou		
4101309	ANTONIO OLINTO	PR	30/04/01	29/04/02	25/04/03	30/04/04	25/04/05	25/07/06	18/01/08	23/05/08		
4101408	APUCARANA	PR	30/04/01	02/05/02	28/05/03	07/05/04	14/07/05	03/05/06	02/05/07	25/04/08		
4101507	ARAPONGAS	PR	18/05/01	30/04/02	06/05/03	24/05/04	02/05/05	17/05/06	02/05/07	09/05/08		
4101606	ARAPOTI	PR	30/04/01	02/05/02	05/06/03	30/04/04	30/05/05	25/04/06	19/06/07	28/04/08		
4101655	ARAPUA	PR	14/02/05	30/04/02	12/06/03	27/04/04	02/05/05	28/04/06	08/05/07	25/04/08		
4101705	ARARUNA	PR	08/06/01	29/04/02	16/05/03	15/03/04	29/04/05	20/04/06	04/07/07	27/05/08		
4101804	ARAUCARIA	PR	26/04/01	30/04/02	27/10/03	05/10/04	16/06/05	26/04/06	07/05/07	23/04/08		
4101853	ARIRANHA DO IVAI	PR	27/04/01	30/04/02	06/06/03	28/04/04	17/05/05	22/05/06	07/08/07	07/03/08		
4101903	ASSAI	PR	30/04/01	30/04/02	05/09/03	04/05/04	23/05/05	28/04/06	18/04/07	19/05/08		
4102000	ASSIS CHATEAUBRIAND	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	23/03/04	17/03/05	25/04/06	26/04/07	31/03/08		
4102109	ASTORGA	PR	30/04/01	07/05/02	27/05/03	30/04/04	12/08/05	28/04/06	21/05/07	30/04/08		
4102208	ATALAIA	PR	30/04/01	29/04/02	26/06/03	25/10/05	25/10/05	09/05/06	08/06/07	28/04/08		
4102307	BALSA NOVA	PR	26/04/01	30/04/02	15/07/03	28/04/04	20/09/05	29/06/06	25/06/07	05/05/08		
4102406	BANDEIRANTES	PR	30/04/01	30/04/02	09/07/03	21/06/04	31/05/05	19/04/06	26/04/07	11/04/08		
4102505	BARBOSA FERRAZ	PR	30/04/01	29/04/02	06/05/03	01/03/04	29/04/05	25/04/06	27/04/07	20/03/08		
4102703	BARRA DO JACARE	PR	30/04/01	24/05/02	26/05/03	26/04/04	14/12/05	15/05/06	28/06/07	17/04/08		
4102604	BARRACAO	PR	30/04/01	30/04/02	25/04/03	17/03/04	18/04/05	28/04/06	10/05/07	24/04/08		

4102752	BELA VISTA DA CAROBA	PR	30/04/01	30/04/02	09/05/03	20/05/04	06/05/05	02/05/06	30/04/07	29/04/08
4102802	BELA VISTA DO PARAISO	PR	30/04/01	30/04/02	02/12/03	27/04/04	20/05/05	12/05/06	04/06/07	28/04/08
4102901	BITURUNA	PR	30/04/01	03/05/02	19/05/03	29/04/04	06/05/05	28/04/06	20/04/07	23/06/08
4103008	BOA ESPERANCA	PR	30/04/01	29/04/02	13/06/03	24/05/04	31/05/05	28/04/06	31/05/07	29/04/08
4103024	BOA ESPERANCA DO IGUACU	PR	30/04/01	24/04/02	04/03/04	12/04/04	11/04/05	27/04/06	17/04/07	06/05/08
4103040	BOA VENTURA DE SAO ROQUE	PR	30/04/01	29/04/02	20/05/03	03/05/04	03/05/05	27/04/06	30/05/07	07/05/08
4103057	BOA VISTA DA APARECIDA	PR	27/04/01	06/05/02	31/03/04	11/05/04	16/06/05	30/05/06	31/08/07	05/03/08
4103107	BOCAIUA DO SUL	PR	21/06/01	08/04/02	07/05/03	11/03/04	27/04/05	04/06/06	04/05/07	14/03/08
4103156	BOM JESUS DO SUL	PR	30/04/01	02/05/02	30/04/03	30/04/04	04/05/05	27/04/06	15/05/07	25/04/08
4103206	BOM SUCESSO	PR	30/04/01	30/04/02	12/05/03	23/04/04	20/05/05	28/04/06	24/04/07	05/05/08
4103222	BOM SUCESSO DO SUL	PR	30/04/01	29/04/02	08/04/03	05/03/04	08/04/05	02/05/06	08/05/07	28/03/08
4103305	BORRAZOPOLIS	PR	30/04/01	14/05/02	08/05/03	28/04/04	23/05/05	28/04/06	30/04/07	30/04/08
4103354	BRAGANEY	PR	30/04/01	02/05/02	02/05/03	30/04/04	29/04/05	05/05/06	15/08/07	10/04/08
4103370	BRASILANDIA DO SUL	PR	26/04/01	15/05/02	16/05/03	30/04/04	28/04/05	28/04/06	24/05/07	23/05/08
4103404	CAFEARA	PR	08/05/01	30/04/02	08/05/03	16/04/04	22/04/05	03/05/06	24/04/07	17/04/08
4103453	CAFELANDIA	PR	30/04/01	02/05/02	14/08/03	05/03/04	31/05/05	19/05/06	18/05/07	24/04/08
4103479	CAFEZAL DO SUL	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	30/04/04	12/04/05	28/04/06	09/05/07	04/04/08
4103503	CALIFORNIA	PR	30/04/01	02/05/02	06/05/03	31/03/04	13/04/05	28/04/06	27/04/07	05/05/08
4103602	CAMBARA	PR	17/05/01	28/05/02	28/08/03	11/05/04	29/04/05	24/04/06	13/06/07	11/04/08
4103701	CAMBE	PR	30/04/01	02/05/02	16/06/03	03/05/04	29/06/05	25/07/06	25/04/07	17/03/08
4103800	CAMBIRA	PR	30/04/01	30/04/02	23/05/03	03/05/04	29/04/05	28/04/06	03/07/07	04/04/08
4103909	CAMPINA DA LAGOA	PR	29/06/01	28/05/02	30/04/03	01/07/04	12/08/05	28/12/07	01/11/07	30/10/08
4103958	CAMPINA DO SIMAO	PR	30/04/01	03/05/02	24/04/03	01/04/04	03/06/05	28/04/06	14/06/07	15/05/08
4104006	CAMPINA GRANDE DO SUL	PR	26/04/01	02/05/02	03/07/03	07/04/04	11/08/05	28/04/06	22/05/07	07/05/08
4104055	CAMPO BONITO	PR	30/04/01	30/04/02	07/04/04	28/04/04	12/08/05	27/04/06	18/05/07	06/05/08
4104105	CAMPO DO TENENTE	PR	30/04/01	26/04/02	05/06/03	17/05/04	02/05/05	26/04/06	18/05/07	13/05/08
4104204	CAMPO LARGO	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	28/04/04	26/04/05	27/04/06	02/05/07	17/04/08
4104253	CAMPO MAGRO	PR	26/04/01	30/04/02	24/07/03	25/03/04	29/04/05	10/05/06	21/06/07	27/06/08
4104303	CAMPO MOURAO	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	31/03/04	28/04/05	26/04/06	16/04/07	13/05/08
4104402	CANDIDO DE ABREU	PR	30/04/01	30/04/02	16/04/03	05/04/04	02/05/05	02/05/06	23/05/07	08/05/08
4104428	CANDOI	PR	30/04/01	03/05/02	17/04/03	08/03/04	13/04/05	25/04/06	17/04/07	08/04/08
4104451	CANTAGALO	PR	30/04/01	03/05/02	30/04/03	26/03/04	10/05/05	15/05/06	28/05/07	02/06/08
4104501	CAPANEMA	PR	27/04/01	30/04/02	28/04/03	18/03/04	22/04/05	28/04/06	14/05/07	10/04/08
4104600	CAPITAO LEONIDAS MARQUES	PR	30/04/01	25/04/02	28/04/03	22/04/04	11/04/05	28/04/06	25/04/07	24/03/08
4104659	CARAMBEI	PR	26/04/01	29/04/02	02/05/03	30/04/04	18/04/05	24/04/06	14/09/07	19/05/08
4104709	CARLOPOLIS	PR	07/05/01	08/05/02	29/05/03	26/04/04	13/04/05	11/05/06	16/05/07	12/05/08

4104808	CASCABEL	PR	30/04/01	02/05/02	22/04/03	15/03/04	01/06/05	28/04/06	08/06/07	04/04/08
4104907	CASTRO	PR	30/04/01	30/04/02	24/04/03	19/04/04	27/04/05	25/04/06	26/04/07	01/04/08
4105003	CATANDUVAS	PR	30/04/01	30/04/02	18/07/03	30/03/04	29/04/05	28/04/06	02/05/07	30/04/08
4105102	CENTENARIO DO SUL	PR	30/04/01	30/04/02	08/05/03	29/04/04	29/04/05	28/04/06	18/05/07	09/05/08
4105201	CERRO AZUL	PR	20/06/02	20/06/02	20/09/07	20/09/07	20/09/07	10/05/07	22/05/07	16/04/08
4105300	CEU AZUL	PR	26/04/01	23/05/02	27/02/04	30/04/04	11/05/05	20/04/06	31/05/07	30/04/08
4105409	CHOPINZINHO	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	10/05/04	14/04/05	25/04/06	24/04/07	10/03/08
4105508	CIANORTE	PR	30/04/01	03/05/02	03/09/03	27/04/04	06/04/05	05/05/06	18/05/07	30/04/08
4105607	CIDADE GAUCHA	PR	30/04/01	26/04/02	29/08/03	07/06/04	17/05/05	28/04/06	18/05/07	09/04/08
4105706	CLEVELANDIA	PR	30/04/01	29/04/02	23/04/03	11/05/04	03/05/05	27/04/06	18/05/07	01/04/08
4105805	COLOMBO	PR	26/04/01	05/07/02	14/05/03	05/04/04	11/05/05	28/04/06	30/04/07	30/06/08
4105904	COLORADO	PR	30/04/01	30/04/02	05/08/03	28/06/04	17/05/05	12/05/06	01/06/07	17/06/08
4106001	CONGONHINHAS	PR	30/04/01	30/04/02	08/05/03	05/04/04	11/07/05	02/05/06	06/06/07	04/03/08
4106100	CONSELHEIRO MAIRINCK	PR	26/04/01	02/05/02	23/06/03	10/05/04	18/05/05	05/05/06	08/08/07	07/05/08
4106209	CONTENDA	PR	26/04/01	29/04/02	28/04/03	12/04/04	05/04/05	20/04/06	27/04/07	12/05/08
4106308	CORBELIA	PR	26/04/01	02/05/02	11/11/03	06/05/04	22/06/05	30/05/06	16/05/07	06/05/08
4106407	CORNELIO PROCOPIO	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	12/04/04	19/07/05	04/05/06	26/06/07	23/05/08
4106456	CORONEL DOMINGOS SOARES	PR	26/04/01	03/05/02	15/08/03	19/05/04	17/05/05	28/04/06	18/06/07	13/06/08
4106506	CORONEL VIVIDA	PR	27/04/01	29/04/02	17/04/03	15/03/04	06/04/05	25/04/06	26/04/07	28/03/08
4106555	CORUMBATAI DO SUL	PR	30/04/01	29/04/02	09/05/03	30/04/04	27/04/05	10/05/06	16/05/07	14/03/08
4106803	CRUZ MACHADO	PR	30/04/01	03/05/02	19/05/03	29/04/04	08/06/05	28/04/06	20/04/07	10/04/08
4106571	CRUZEIRO DO IGUAÇU	PR	30/04/01	30/04/02	09/05/03	23/04/04	06/04/05	28/04/06	17/04/07	28/03/08
4106605	CRUZEIRO DO OESTE	PR	26/04/01	29/04/02	09/05/03	07/05/04	20/05/05	28/04/06	07/05/07	13/03/08
4106704	CRUZEIRO DO SUL	PR	09/05/01	17/05/02	29/07/03	25/05/04	03/05/05	28/04/06	25/05/07	13/05/08
4106852	CRUZMALTINA	PR	30/04/01	15/05/02	11/07/03	19/04/04	02/08/05	05/07/06	30/04/07	07/05/08
4106902	CURITIBA	PR	30/04/01	04/07/02	02/05/03	04/05/04	16/05/05	28/04/06	02/05/07	30/04/08
4107009	CURIUVA	PR	26/04/01	30/04/02	02/05/03	20/04/04	27/04/05	25/04/06	23/08/07	não apresentou
4107108	DIAMANTE DO NORTE	PR	30/04/01	30/04/02	16/06/03	23/04/04	15/07/05	28/04/06	23/05/07	16/05/08
4107124	DIAMANTE DO SUL	PR	30/04/01	07/05/02	21/05/03	26/04/04	09/06/05	09/05/06	16/05/07	18/04/08
4107157	DIAMANTE D'OESTE	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	28/05/04	12/04/05	28/04/06	27/04/07	23/04/08
4107207	DOIS VIZINHOS	PR	26/04/01	18/04/02	11/06/03	25/03/04	04/04/05	27/04/06	27/04/07	04/04/08
4107256	DOURADINA	PR	18/05/01	30/04/02	28/05/03	30/04/04	17/05/05	28/04/06	01/06/07	04/04/08
4107306	DOUTOR CAMARGO	PR	30/04/01	02/05/02	08/07/03	11/05/04	28/04/05	27/04/06	01/10/07	08/08/08
4128633	DOUTOR ULYSSES	PR	16/12/02	02/05/02	18/11/03	não apresentou	04/06/08	28/04/06	20/06/07	11/12/08
4107405	ENEAS MARQUES	PR	30/04/01	30/04/02	11/04/03	14/04/04	01/04/05	28/04/06	28/05/07	14/03/08
4107504	ENGENHEIRO BELTRAO	PR	27/06/01	30/04/02	08/05/03	23/03/04	15/12/05	27/04/06	23/07/07	11/04/08

4107538	ENTRE RIOS DO OESTE	PR	30/04/01	30/04/02	20/05/03	17/05/04	06/05/05	18/05/06	18/04/07	07/04/08
4107520	ESPERANCA NOVA	PR	30/04/01	30/04/02	28/04/03	22/03/04	08/04/05	28/04/06	11/05/07	25/04/08
4107546	ESPIGAO ALTO DO IGUACU	PR	26/04/01	30/04/02	25/04/03	26/04/04	14/04/05	27/04/06	02/05/07	29/04/08
4107553	FAROL	PR	30/04/01	29/04/02	14/05/03	08/04/04	29/04/05	05/05/06	24/05/07	30/04/08
4107603	FAXINAL	PR	30/04/01	02/05/02	01/12/03	05/05/04	03/05/05	28/04/06	26/04/07	23/04/08
4107652	FAZENDA RIO GRANDE	PR	30/04/01	15/05/02	24/06/03	18/05/04	06/06/05	03/05/06	19/04/07	02/05/08
4107702	FENIX	PR	30/04/01	02/05/02	12/12/03	18/03/04	08/09/05	16/05/06	03/05/07	20/06/08
4107736	FERNANDES PINHEIRO	PR	07/06/01	30/04/02	14/05/03	03/06/04	29/04/05	29/05/06	08/05/07	13/03/08
4107751	FIGUEIRA	PR	30/04/01	30/04/02	01/07/03	07/07/04	10/05/05	05/05/06	07/08/07	28/04/08
4107850	FLOR DA SERRA DO SUL	PR	26/04/01	30/04/02	07/05/03	23/04/04	29/04/05	27/04/06	30/04/07	31/03/08
4107801	FLORAI	PR	30/04/01	08/05/02	23/06/03	22/04/04	20/06/05	01/06/06	17/04/07	11/04/08
4107900	FLORESTA	PR	30/04/01	30/04/02	13/05/03	15/03/04	03/05/05	26/04/06	20/04/07	14/03/08
4108007	FLORESTOPOLIS	PR	28/05/01	02/05/02	16/05/03	23/04/04	16/06/05	04/05/06	19/10/07	15/05/08
4108106	FLORIDA	PR	26/04/01	30/04/02	25/04/03	30/04/04	18/04/05	02/05/06	17/05/07	14/04/08
4108205	FORMOSA DO OESTE	PR	26/04/01	30/04/02	07/05/03	29/03/04	12/05/05	25/04/06	30/04/07	18/04/08
4108304	FOZ DO IGUACU	PR	30/04/01	24/04/02	14/05/03	30/04/04	11/05/05	08/05/06	18/05/07	06/05/08
4108452	FOZ DO JORDAO	PR	30/04/01	02/05/02	20/10/03	05/05/04	29/04/05	20/04/06	24/04/07	04/06/08
4108320	FRANCISCO ALVES	PR	30/04/01	29/04/02	05/05/03	29/04/04	29/04/05	28/04/06	03/05/07	02/05/08
4108403	FRANCISCO BELTRAO	PR	30/04/01	30/04/02	08/05/03	06/04/04	04/05/05	28/04/06	24/05/07	08/04/08
4108502	GENERAL CARNEIRO	PR	27/04/01	03/05/02	19/05/03	29/04/04	19/05/05	28/04/06	16/05/07	05/05/08
4108551	GODOY MOREIRA	PR	30/04/01	08/05/02	23/04/03	19/05/04	15/12/05	28/04/06	07/05/07	05/05/08
4108601	GOIOERE	PR	30/04/01	30/04/02	10/06/03	30/04/04	24/10/05	19/05/06	14/05/07	29/05/08
4108650	GOIOXIM	PR	26/04/01	03/05/02	06/05/03	14/05/04	13/04/05	27/04/06	29/05/07	07/04/08
4108700	GRANDES RIOS	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	30/04/04	28/12/05	08/05/06	29/06/07	07/05/08
4108809	GUAIRA	PR	30/04/01	14/05/02	29/05/03	22/03/04	28/04/05	04/05/06	29/06/07	18/03/08
4108908	GUAIRACA	PR	30/04/01	04/05/02	17/06/03	07/07/04	23/12/05	23/05/06	31/05/07	23/05/08
4108957	GUAMIRANGA	PR	30/04/01	29/04/02	14/05/03	12/04/04	06/07/05	28/04/06	22/05/07	28/04/08
4109005	GUAPIRAMA	PR	30/04/01	30/04/02	06/11/03	25/05/04	03/05/05	28/04/06	29/05/07	08/05/08
4109104	GUAPOREMA	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	22/04/04	29/04/05	25/04/06	17/04/07	18/04/08
4109203	GUARACI	PR	30/04/01	29/04/02	16/04/03	22/04/04	02/05/05	20/04/06	27/04/07	16/04/08
4109302	GUARANIACU	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	05/05/04	04/05/05	20/04/06	10/05/07	13/05/08
4109401	GUARAPUAVA	PR	30/04/01	03/05/02	20/05/03	11/03/04	28/07/05	28/04/06	24/05/07	18/04/08
4109500	GUARAQUECABA	PR	26/04/01	15/05/02	17/06/03	23/04/04	não apresentou	não apresentou	não apresentou	não apresentou
4109609	GUARATUBA	PR	26/04/01	30/04/02	06/05/03	15/09/05	17/05/05	23/06/06	28/06/07	21/05/08
4109658	HONORIO SERPA	PR	30/04/01	26/04/02	13/05/03	10/05/04	05/05/05	03/05/06	27/07/07	03/04/08
4109708	IBAITI	PR	30/04/01	30/04/02	29/05/03	14/05/04	19/05/05	02/05/06	13/08/07	27/05/08

4109757	IBEMA	PR	30/04/01	30/04/02	24/04/03	03/06/04	04/05/05	28/04/06	31/05/07	24/03/08
4109807	IBIPORA	PR	30/04/01	30/04/02	08/07/03	10/05/04	17/05/05	09/05/06	06/06/07	15/05/08
4109906	ICARAIMA	PR	15/05/01	30/04/02	06/06/03	13/05/04	07/10/05	28/04/06	17/05/07	23/04/08
4110003	IGUARACU	PR	25/04/01	09/05/02	18/07/03	01/06/04	11/04/05	28/04/06	16/05/07	05/05/08
4110052	IGUATU	PR	08/05/01	06/05/02	30/06/03	25/05/04	29/04/05	28/04/06	16/05/07	08/05/08
4110078	IMBAU	PR	30/04/01	30/04/02	07/05/03	14/05/04	05/07/05	26/04/06	17/04/07	03/04/08
4110102	IMBITUVA	PR	25/04/01	30/04/02	23/04/03	06/05/04	06/05/05	03/07/06	04/06/07	13/05/08
4110201	INACIO MARTINS	PR	26/04/01	30/04/02	30/04/03	10/09/04	31/05/05	17/05/06	01/06/07	11/06/08
4110300	INAJA	PR	25/04/01	02/07/02	29/08/03	não apresentou				
4110409	INDIANOPOLIS	PR	09/05/01	30/04/02	06/05/03	27/04/04	19/04/05	28/04/06	14/05/07	09/05/08
4110508	IPIRANGA	PR	30/04/01	21/05/02	30/04/03	03/05/04	27/05/05	28/04/06	25/05/07	28/04/08
4110607	IPORA	PR	30/04/01	26/04/02	05/05/03	22/04/04	10/05/05	28/04/06	22/05/07	25/04/08
4110656	IRACEMA DO OESTE	PR	25/04/01	30/04/02	05/08/03	23/04/04	28/04/05	19/04/06	17/05/07	20/03/08
4110706	IRATI	PR	30/04/01	29/04/02	13/11/03	26/04/04	29/04/05	11/05/06	28/05/07	07/05/08
4110805	IRETAMA	PR	30/04/01	02/05/02	08/09/03	05/04/04	07/06/05	27/04/06	20/06/07	17/03/08
4110904	ITAGUAJE	PR	30/04/01	30/04/02	05/08/03	04/05/04	17/05/05	03/05/06	19/04/07	15/04/08
4110953	ITAIPULANDIA	PR	30/04/01	30/04/02	13/05/03	04/05/04	28/06/05	28/04/06	25/04/07	08/05/08
4111001	ITAMBARACA	PR	30/04/01	20/05/02	16/05/03	13/04/04	18/04/05	20/04/06	02/07/07	09/05/08
4111100	ITAMBE	PR	30/04/01	02/05/02	16/05/03	20/04/04	10/05/05	25/04/06	11/07/07	17/03/08
4111209	ITAPEJARA DOESTE	PR	30/04/01	29/04/02	06/05/03	27/04/04	29/04/05	28/04/06	10/05/07	01/04/08
4111258	ITAPERUCU	PR	30/04/01	03/05/02	14/05/03	23/04/04	23/11/05	28/04/06	22/10/07	30/05/08
4111308	ITAUNA DO SUL	PR	30/04/01	30/04/02	16/05/03	12/04/04	31/05/05	28/04/06	01/06/07	21/05/08
4111407	IVAI	PR	30/04/01	02/05/02	07/08/03	13/04/04	31/05/05	28/04/06	18/06/07	04/03/08
4111506	IVAIPORA	PR	30/04/01	30/04/02	04/12/03	16/04/04	03/05/05	28/04/06	24/04/07	29/04/08
4111555	IVATE	PR	08/06/01	24/04/02	30/04/03	23/03/04	12/04/05	28/04/06	18/05/07	22/04/08
4111605	IVATUBA	PR	30/04/01	14/05/02	08/05/03	06/05/04	25/05/05	28/04/06	06/08/07	07/05/08
4111704	JABOTTI	PR	25/04/01	30/04/02	04/06/03	27/02/04	11/05/05	14/06/06	11/09/07	21/05/08
4111803	JACAREZINHO	PR	25/04/01	30/04/02	12/05/03	29/04/04	31/03/05	20/04/06	19/04/07	15/05/08
4111902	JAGUAPITA	PR	30/04/01	07/05/02	27/10/03	28/05/04	02/05/05	26/04/06	30/04/07	11/04/08
4112009	JAGUARIAIVA	PR	30/04/01	02/05/02	08/05/03	08/03/04	07/06/05	30/05/06	12/12/07	não apresentou
4112108	JANDAIA DO SUL	PR	26/04/01	29/04/02	08/04/03	30/04/04	05/05/05	28/04/06	10/05/07	06/05/08
4112207	JANIOPOLIS	PR	30/04/01	30/04/02	29/05/03	30/04/04	31/05/05	26/05/06	06/11/07	02/06/08
4112306	JAPIRA	PR	30/04/01	30/04/02	11/07/03	07/04/04	08/08/05	28/04/06	20/04/07	29/04/08
4112405	JAPURA	PR	30/04/01	29/04/02	04/06/03	05/05/04	21/12/05	28/04/06	17/09/07	18/04/08
4112504	JARDIM ALEGRE	PR	17/04/01	18/06/02	22/12/03	10/05/04	03/06/05	02/05/06	29/06/07	18/04/08
4112603	JARDIM OLINDA	PR	30/04/01	30/04/02	06/08/03	11/05/04	10/06/05	01/06/06	14/11/07	13/05/08

4112702	JATAIZINHO	PR	30/04/01	30/04/02	02/06/03	03/06/04	29/12/05	29/05/06	29/06/07	10/04/08
4112751	JESUITAS	PR	09/05/01	30/04/02	29/04/03	23/04/04	15/03/05	20/04/06	18/04/07	31/03/08
4112801	JOAQUIM TAVORA	PR	30/04/01	30/04/02	23/10/03	26/05/04	06/12/05	28/04/06	29/05/07	14/05/08
4112900	JUNDAI DO SUL	PR	30/04/01	30/04/02	15/07/03	30/05/04	16/05/05	28/04/06	24/08/07	29/08/08
4112959	JURANDA	PR	30/04/01	25/04/02	09/05/03	09/07/04	22/03/06	04/05/06	13/07/07	27/05/08
4113007	JUSSARA	PR	30/04/01	26/04/02	05/05/03	08/04/04	11/04/05	28/04/06	30/04/07	23/04/08
4113106	KALORE	PR	15/05/01	30/04/02	22/05/03	29/04/04	06/04/05	28/04/06	30/04/07	06/05/08
4113205	LAPA	PR	27/04/01	24/04/02	14/04/03	19/04/04	25/04/05	28/04/06	14/05/07	04/04/08
4113254	LARANJAL	PR	30/04/01	25/04/02	21/05/03	03/05/04	02/08/05	22/06/06	15/05/07	22/05/08
4113304	LARANJEIRAS DO SUL	PR	30/04/01	03/05/02	30/04/03	16/04/04	12/04/05	19/05/06	27/04/07	19/05/08
4113403	LEOPOLIS	PR	13/08/01	30/04/02	26/07/05	26/07/05	27/07/05	27/12/06	18/05/07	12/06/08
4113429	LIDIANOPOLIS	PR	30/04/01	02/05/02	08/12/03	30/04/04	09/05/05	12/05/06	04/05/07	18/04/08
4113452	LINDOESTE	PR	25/04/01	17/05/02	22/05/03	12/05/04	05/05/05	28/04/06	14/09/07	15/04/08
4113502	LOANDA	PR	25/04/01	03/05/02	30/04/03	30/04/04	11/04/05	28/04/06	04/06/07	04/04/08
4113601	LOBATO	PR	30/04/01	26/04/02	22/04/03	26/04/04	03/05/05	03/05/06	16/05/07	07/04/08
4113700	LONDRINA	PR	30/04/01	09/05/02	22/07/03	20/04/04	09/05/05	28/04/06	03/05/07	25/04/08
4113734	LUIZIANA	PR	27/04/01	26/04/02	09/06/03	07/04/04	11/05/05	20/04/06	26/06/07	23/05/08
4113759	LUNARDELLI	PR	25/04/01	02/05/02	22/07/03	06/04/04	26/07/05	27/04/06	24/04/07	25/03/08
4113809	LUPIONOPOLIS	PR	25/04/01	02/05/02	24/07/03	17/05/04	20/05/05	28/04/06	30/04/07	12/05/08
4113908	MALLET	PR	26/04/01	25/04/02	22/05/03	30/04/04	19/05/05	26/04/06	03/05/07	11/04/08
4114005	MAMBORE	PR	30/04/01	17/05/02	30/04/03	22/04/04	29/04/05	28/04/06	16/05/07	08/04/08
4114104	MANDAGUACU	PR	30/04/01	26/04/02	13/06/03	08/03/04	11/05/05	28/04/06	17/05/07	29/04/08
4114203	MANDAGUARI	PR	30/04/01	29/04/02	18/06/03	28/04/04	03/05/05	28/04/06	12/06/07	04/04/08
4114302	MANDRITUBA	PR	25/04/01	30/04/02	31/05/04	02/04/04	06/05/05	24/04/06	18/05/07	16/04/08
4114351	MANFRINOPOLIS	PR	30/04/01	02/05/02	08/05/03	06/05/04	06/06/05	19/05/06	17/05/07	07/04/08
4114401	MANGUEIRINHA	PR	30/04/01	30/04/02	13/05/03	28/04/04	09/05/05	28/04/06	12/06/07	15/04/08
4114500	MANOEL RIBAS	PR	30/04/01	13/06/02	29/05/03	01/06/04	29/04/05	05/05/06	15/05/07	30/04/08
4114609	MARECHAL CANDIDO RONDON	PR	30/04/01	30/04/02	25/04/03	04/05/04	16/05/05	25/05/06	10/05/07	10/03/08
4114708	MARIA HELENA	PR	29/06/01	30/04/02	09/05/03	14/05/04	26/04/05	28/04/06	13/06/07	04/04/08
4114807	MARIALVA	PR	30/04/01	30/04/02	09/06/03	29/03/04	03/05/05	28/04/06	17/04/07	10/04/08
4114906	MARILANDIA DO SUL	PR	30/04/01	02/05/02	13/10/03	19/04/04	18/05/05	27/04/06	15/08/07	13/05/08
4115002	MARILENA	PR	30/04/01	26/04/02	26/05/03	23/04/04	04/05/05	28/04/06	18/04/07	06/05/08
4115101	MARILUZ	PR	30/04/01	30/04/02	12/05/03	30/04/04	29/04/05	08/05/06	05/06/07	02/05/08
4115200	MARINGA	PR	08/06/01	15/05/02	10/12/03	20/05/04	10/05/05	28/04/06	04/05/07	24/03/08
4115309	MARIOPOLIS	PR	30/04/01	26/04/02	25/04/03	28/04/04	29/04/05	11/05/06	27/07/07	08/04/08
4115358	MARIPA	PR	30/04/01	02/05/02	30/04/03	28/04/04	27/04/05	04/05/06	03/05/07	04/04/08

4115408	MARMELEIRO	PR	30/04/01	30/04/02	14/05/03	17/03/04	10/05/05	27/04/06	30/04/07	10/04/08
4115457	MARQUINHO	PR	25/04/01	03/05/02	15/07/03	08/03/04	23/03/05	07/06/06	24/05/07	08/04/08
4115507	MARUMBI	PR	30/04/01	30/04/02	08/05/03	30/04/04	06/07/05	28/04/06	04/05/07	07/05/08
4115606	MATELANDIA	PR	27/04/01	23/04/02	14/07/03	19/05/04	29/04/05	19/05/06	28/05/07	18/04/08
4115705	MATINHOS	PR	30/04/01	09/05/02	18/07/05	18/07/05	18/07/05	14/07/06	20/07/07	10/07/08
4115739	MATO RICO	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	14/06/04	11/05/05	09/06/06	20/06/07	23/04/08
4115754	MAUA DA SERRA	PR	30/04/01	30/04/02	01/09/03	13/05/04	19/05/05	28/04/06	07/05/07	08/05/08
4115804	MEDIANEIRA	PR	30/04/01	30/04/02	15/05/03	04/05/04	10/05/05	28/04/06	09/05/07	10/04/08
4115853	MERCEDES	PR	30/04/01	30/04/02	07/04/04	17/05/04	06/04/05	19/05/06	04/05/07	14/03/08
4115903	MIRADOR	PR	30/04/01	04/10/02	23/06/06	23/06/06	21/06/06	28/04/06	19/04/07	01/04/08
4116000	MIRASELVA	PR	10/05/01	06/05/02	18/06/03	13/04/04	02/05/05	28/04/06	07/05/07	14/03/08
4116059	MISSAL	PR	27/04/01	30/04/02	29/04/03	11/06/04	13/04/05	25/04/06	20/04/07	18/04/08
4116109	MOREIRA SALES	PR	30/04/01	30/04/02	29/10/03	30/04/04	09/05/05	05/05/06	01/06/07	29/05/08
4116208	MORRETES	PR	30/04/01	03/05/02	26/06/03	08/03/04	05/05/05	28/04/06	19/06/07	10/06/08
4116307	MUNHOZ DE MELO	PR	30/04/01	30/04/02	12/06/03	06/05/04	25/05/05	28/04/06	15/05/07	14/04/08
4116406	NOSSA SENHORA DAS GRACAS	PR	30/04/01	30/04/02	07/07/03	27/05/04	10/06/05	31/05/06	14/06/07	30/04/08
4116505	NOVA ALIANCA DO IVAI	PR	18/05/01	09/05/02	25/06/03	30/04/04	21/06/05	28/04/06	19/06/07	24/04/08
4116604	NOVA AMERICA DA COLINA	PR	25/06/01	30/04/02	03/06/03	14/07/04	21/07/05	04/07/07	16/08/07	04/04/08
4116703	NOVA AURORA	PR	25/04/01	22/10/02	10/09/03	22/06/05	22/06/05	11/05/06	21/05/07	31/03/08
4116802	NOVA CANTU	PR	30/04/01	02/05/02	07/05/03	14/05/04	16/05/05	08/05/06	08/10/07	02/04/08
4116901	NOVA ESPERANCA	PR	30/04/01	29/04/02	12/08/03	26/03/04	10/05/05	28/04/06	28/05/07	04/04/08
4116950	NOVA ESPERANCA DO SUDOESTE	PR	30/04/01	26/04/02	16/04/03	25/03/04	01/04/05	27/04/06	24/04/07	08/05/08
4117008	NOVA FATIMA	PR	07/06/01	24/04/02	10/06/03	06/07/04	12/04/05	27/04/06	22/06/07	25/03/08
4117057	NOVA LARANJEIRAS	PR	30/04/01	15/05/02	30/04/03	29/04/04	02/05/05	15/05/06	14/06/07	23/04/08
4117107	NOVA LONDRINA	PR	30/04/01	30/04/02	20/05/03	30/04/04	01/06/05	25/05/06	04/06/07	08/04/08
4117206	NOVA OLIMPIA	PR	18/05/01	03/05/02	28/04/03	06/04/04	11/04/05	28/04/06	23/05/07	06/05/08
4117255	NOVA PRATA DO IGUACU	PR	25/04/01	30/04/02	21/05/03	18/03/04	03/05/05	27/04/06	07/05/07	10/03/08
4117214	NOVA SANTA BARBARA	PR	30/04/01	30/04/02	08/08/03	29/04/04	27/04/05	28/04/06	30/04/07	30/04/08
4117222	NOVA SANTA ROSA	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	18/05/04	19/04/05	08/05/06	14/06/07	05/03/08
4117271	NOVA TEBAS	PR	30/04/01	26/04/02	19/05/03	03/05/04	20/05/05	10/05/06	24/12/07	17/07/08
4117297	NOVO ITACOLOMI	PR	10/05/01	09/05/02	09/05/03	17/05/04	11/07/05	28/04/06	27/04/07	02/05/08
4117305	ORTIGUEIRA	PR	30/04/01	29/04/02	09/05/03	11/06/04	28/06/05	04/05/06	14/05/07	14/05/08
4117404	OURIZONA	PR	07/06/01	30/04/02	03/07/03	21/05/04	23/06/05	28/04/06	27/06/07	18/04/08
4117453	OURO VERDE DO OESTE	PR	30/04/01	29/04/02	02/05/03	29/04/04	01/04/05	18/04/06	19/04/07	24/03/08
4117503	PAICANDU	PR	30/04/01	26/04/02	01/10/03	30/04/04	29/04/05	28/04/06	04/05/07	11/04/08
4117602	PALMAS	PR	25/04/01	30/04/02	22/04/03	03/05/04	12/05/05	28/04/06	29/05/07	29/04/08

4117701	PALMEIRA	PR	10/05/01	02/05/02	20/05/03	30/04/04	18/07/05	12/06/06	21/06/07	30/05/08
4117800	PALMITAL	PR	30/04/01	29/04/02	18/07/03	15/03/04	14/07/05	28/04/06	30/04/07	01/04/08
4117909	PALOTINA	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	28/04/04	22/04/05	28/04/06	03/05/07	07/04/08
4118006	PARAISO DO NORTE	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	08/03/04	25/04/05	24/04/06	27/04/07	19/05/08
4118105	PARANACITY	PR	25/04/01	03/05/02	20/12/05	16/06/05	21/12/05	28/04/06	29/08/07	12/05/08
4118204	PARANAGUA	PR	30/04/01	04/06/02	16/06/03	02/04/04	10/05/05	24/04/06	18/05/07	15/05/08
4118303	PARANAPOEMA	PR	30/04/01	30/04/02	31/07/03	27/05/04	17/05/05	05/05/06	26/10/07	17/04/08
4118402	PARANAVAI	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	28/04/04	08/06/05	28/04/06	24/05/07	03/04/08
4118451	PATO BRAGADO	PR	30/04/01	30/04/02	22/04/03	04/06/04	16/05/05	19/05/06	11/05/07	07/04/08
4118501	PATO BRANCO	PR	30/04/01	23/04/02	22/04/03	30/04/04	06/04/05	28/04/06	25/04/07	17/04/08
4118600	PAULA FREITAS	PR	30/04/01	29/04/02	30/04/03	29/04/04	06/05/05	28/04/06	19/04/07	10/04/08
4118709	PAULO FRONTIN	PR	30/04/01	02/05/02	20/02/04	27/05/04	06/05/05	28/04/06	20/04/07	10/04/08
4118808	PEABIRU	PR	31/05/01	26/04/02	09/05/03	08/03/04	16/05/05	18/05/06	23/05/07	06/05/08
4118857	PEROBAL	PR	07/06/01	02/05/02	21/05/03	28/04/04	07/04/05	15/05/06	20/06/07	25/04/08
4118907	PEROLA	PR	30/04/01	02/05/02	09/05/03	30/04/04	24/05/05	05/05/06	22/06/07	07/03/08
4119004	PEROLA D'OESTE	PR	30/04/01	02/05/02	28/04/03	25/05/04	05/05/05	28/04/06	22/05/07	19/05/08
4119103	PIEN	PR	30/04/01	02/05/02	09/05/03	23/04/04	16/05/05	28/04/06	07/05/07	20/03/08
4119152	PINHAIS	PR	30/04/01	30/04/02	11/06/03	28/04/04	03/05/05	28/04/06	25/06/07	17/04/08
4119251	PINHAL DE SAO BENTO	PR	28/06/01	14/05/02	28/08/03	11/05/04	10/05/05	28/04/06	06/06/07	06/05/08
4119202	PINHALAO	PR	25/04/01	30/04/02	27/05/03	10/03/04	18/05/05	28/04/06	13/08/07	09/04/08
4119301	PINHAO	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	31/05/04	29/04/05	28/04/06	15/05/07	30/04/08
4119400	PIRAI DO SUL	PR	30/04/01	02/05/02	15/10/03	05/05/04	27/05/05	25/04/06	31/05/07	25/06/08
4119509	PIRAQUARA	PR	27/04/01	02/05/02	30/04/03	26/04/04	13/05/05	12/05/06	14/06/07	29/05/08
4119608	PITANGA	PR	30/04/01	30/04/02	30/04/03	05/04/04	28/04/05	28/04/06	17/05/07	09/05/08
4119657	PITANGUEIRAS	PR	10/05/01	30/04/02	06/05/03	25/03/04	10/05/05	26/05/06	09/05/07	22/04/08
4119707	PLANALTIMA DO PARANA	PR	25/04/01	30/04/02	08/05/03	28/05/04	17/06/05	28/04/06	22/06/07	07/05/08
4119806	PLANALTO	PR	30/04/01	24/04/02	02/05/03	22/04/04	27/04/05	28/04/06	27/04/07	30/04/08
4119905	PONTA GROSSA	PR	26/04/01	14/05/02	10/07/03	01/04/04	27/07/05	30/05/06	11/05/07	30/04/08
4119954	PONTAL DO PARANA	PR	25/04/01	30/04/02	10/02/04	20/05/05	20/05/05	28/04/06	11/05/07	14/03/08
4120002	PORECATU	PR	30/04/01	30/04/02	09/05/03	27/05/04	15/06/05	04/05/06	16/05/07	19/05/08
4120101	PORTO AMAZONAS	PR	30/04/01	30/04/02	02/01/04	13/04/04	04/05/05	18/05/06	07/05/07	24/04/08
4120150	PORTO BARREIRO	PR	30/04/01	15/05/02	30/10/03	01/04/04	16/05/05	27/06/06	12/06/07	10/04/08
4120200	PORTO RICO	PR	25/04/01	03/05/02	21/05/03	29/04/04	19/05/05	28/04/06	16/05/07	08/05/08
4120309	PORTO VITORIA	PR	25/04/01	03/05/02	26/05/03	29/04/04	06/05/05	28/04/06	20/04/07	10/04/08
4120333	PRADO FERREIRA	PR	30/04/01	30/04/02	19/11/03	31/05/04	06/05/05	28/04/06	16/07/07	08/07/08
4120358	PRANCHITA	PR	30/04/01	30/04/02	12/05/03	23/04/04	05/05/05	28/04/06	17/05/07	06/03/08

4120408	PRESIDENTE CASTELO BRANCO	PR	30/04/01	30/04/02	30/06/03	25/05/04	15/08/05	09/06/06	14/05/08	06/05/08
4120507	PRIMEIRO DE MAIO	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	19/03/04	19/05/05	19/05/06	30/04/07	17/03/08
4120606	PRUDENTOPOLIS	PR	30/04/01	30/04/02	25/04/03	10/03/04	27/06/05	28/04/06	31/05/07	29/04/08
4120655	QUARTO CENTENARIO	PR	30/04/01	26/04/02	03/06/03	27/02/04	21/06/05	08/05/06	26/04/07	16/04/08
4120705	QUATIGUA	PR	25/04/01	26/04/02	25/04/03	30/04/04	31/03/05	27/04/06	17/04/07	23/04/08
4120804	QUATRO BARRAS	PR	26/04/01	02/05/02	14/05/03	16/04/04	16/05/05	28/04/06	17/05/07	26/03/08
4120853	QUATRO PONTES	PR	30/04/01	30/04/02	07/05/03	28/04/04	27/04/05	18/05/06	26/04/07	15/04/08
4120903	QUEDAS DO IGUACU	PR	30/04/01	16/04/02	25/04/03	26/04/04	04/04/05	27/04/06	27/04/07	01/04/08
4121000	QUERENCIA DO NORTE	PR	25/04/01	03/05/02	19/05/03	29/04/04	25/05/05	22/05/06	06/08/07	08/04/08
4121109	QUINTA DO SOL	PR	30/04/01	24/04/02	06/06/03	27/02/04	19/05/05	27/04/06	30/10/07	19/05/08
4121208	QUITANDINHA	PR	30/04/01	26/04/02	14/05/03	17/05/04	02/05/05	28/04/06	30/05/07	11/03/08
4121257	RAMILANDIA	PR	25/04/01	30/04/02	28/04/03	13/05/04	10/05/05	28/04/06	23/05/07	11/04/08
4121307	RANCHO ALEGRE	PR	18/05/01	02/05/02	25/07/07	03/08/04	25/07/07	28/04/06	23/05/07	17/07/08
4121356	RANCHO ALEGRE D'OESTE	PR	30/04/01	29/04/02	08/05/03	30/04/04	20/05/05	09/05/06	18/05/07	16/04/08
4121406	REALIZA	PR	30/04/01	30/04/02	16/04/03	22/04/04	11/04/05	28/04/06	23/04/07	08/04/08
4121505	REBOUCAS	PR	30/04/01	30/04/02	25/04/03	07/04/04	03/05/05	25/05/06	15/05/07	11/04/08
4121604	RENASCENCA	PR	30/04/01	03/05/02	30/04/03	29/04/04	14/04/05	26/04/06	08/05/07	04/04/08
4121703	RESERVA	PR	11/05/01	30/04/02	06/05/03	09/06/04	10/10/05	28/04/06	30/05/07	23/04/08
4121752	RESERVA DO IGUACU	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	14/05/04	22/07/05	28/04/06	15/08/07	05/05/08
4121802	RIBEIRAO CLARO	PR	30/04/01	08/05/02	08/05/03	06/05/04	22/04/05	11/05/06	16/05/07	05/05/08
4121901	RIBEIRAO DO PINHAL	PR	30/04/01	30/04/02	21/05/03	30/04/04	17/06/05	28/04/06	22/10/07	11/06/08
4122008	RIO AZUL	PR	30/04/01	23/04/02	09/05/03	27/04/04	29/04/05	03/05/06	03/05/07	15/04/08
4122107	RIO BOM	PR	18/05/01	02/05/02	14/05/03	19/04/04	30/12/05	28/06/06	07/05/07	15/05/08
4122156	RIO BONITO DO IGUACU	PR	30/04/01	06/05/02	13/11/03	30/04/04	25/04/05	08/05/06	23/04/07	09/05/08
4122172	RIO BRANCO DO IVAI	PR	10/05/01	09/05/02	15/05/03	06/04/04	03/06/05	28/04/06	09/07/07	10/04/08
4122206	RIO BRANCO DO SUL	PR	05/12/02	03/05/02	28/07/03	19/04/04	31/05/05	28/04/06	10/07/07	07/04/08
4122305	RIO NEGRO	PR	30/04/01	25/04/02	25/04/03	19/04/04	12/04/05	26/04/06	30/04/07	30/04/08
4122404	ROLANDIA	PR	30/04/01	29/04/02	30/04/03	09/03/04	14/06/05	24/04/06	23/05/07	07/04/08
4122503	RONCADOR	PR	30/04/01	30/04/02	19/08/03	28/04/04	13/10/05	03/10/06	31/05/07	não apresentou
4122602	RONDON	PR	25/04/01	29/04/02	05/05/03	20/04/04	19/04/05	28/04/06	07/05/07	29/04/08
4122651	ROSARIO DO IVAI	PR	30/04/01	30/04/02	07/05/03	01/05/04	19/08/05	27/04/06	27/04/07	07/05/08
4122701	SABAUDIA	PR	15/05/01	30/04/02	15/05/03	03/05/04	31/05/05	08/05/06	09/05/07	02/05/08
4122800	SALGADO FILHO	PR	30/04/01	30/04/02	08/05/03	13/05/04	04/05/05	28/04/06	18/06/07	12/03/08
4122909	SALTO DO ITARARE	PR	30/04/01	26/04/02	25/04/03	18/04/05	18/04/05	28/04/06	11/06/07	não apresentou
4123006	SALTO DO LONTRA	PR	30/04/01	26/04/02	23/05/03	15/04/04	04/04/05	28/04/06	03/05/07	25/04/08
4123105	SANTA AMELIA	PR	30/04/01	02/05/02	26/05/03	21/05/04	05/04/05	27/04/06	21/05/07	11/03/08

4123204	SANTA CECILIA DO PAVAO	PR	30/04/01	30/04/02	31/10/03	28/06/04	21/12/05	29/12/06	24/05/07	26/03/08
4123303	SANTA CRUZ DE MONTE CASTELO	PR	25/04/01	30/04/02	22/05/03	22/04/04	02/06/05	28/04/06	18/05/07	10/04/08
4123402	SANTA FE	PR	30/04/01	30/04/02	25/04/03	30/04/04	17/06/05	19/06/06	05/06/07	14/05/08
4123501	SANTA HELENA	PR	30/04/01	30/04/02	14/05/03	28/04/04	11/05/05	28/04/06	30/04/07	23/04/08
4123600	SANTA INES	PR	30/04/01	26/04/02	04/12/03	26/04/04	09/08/05	22/06/06	31/05/07	23/04/08
4123709	SANTA ISABEL DO IVAI	PR	25/04/01	03/05/02	02/05/03	16/06/04	04/07/05	28/04/06	05/11/07	06/05/08
4123808	SANTA IZABEL DO OESTE	PR	30/04/01	10/07/02	02/05/03	22/04/04	25/04/05	28/04/06	03/05/07	28/03/08
4123824	SANTA LUCIA	PR	25/04/01	02/05/02	07/05/03	30/04/04	27/10/05	30/05/06	28/08/07	19/05/08
4123857	SANTA MARIA DO OESTE	PR	30/04/01	29/04/02	30/04/03	05/04/04	09/05/05	18/05/06	18/07/07	24/03/08
4123907	SANTA MARIANA	PR	20/07/01	30/04/02	12/06/03	07/05/04	10/06/05	11/05/06	04/06/07	29/05/08
4123956	SANTA MONICA	PR	25/04/01	03/05/02	02/05/03	04/05/04	21/09/05	02/05/06	28/05/07	14/04/08
4124020	SANTA TEREZA DO OESTE	PR	30/04/01	28/05/02	14/04/04	29/04/04	02/05/05	12/05/06	05/07/07	24/06/08
4124053	SANTA TEREZINHA DE ITAIPU	PR	27/04/01	26/04/02	30/04/03	28/04/04	10/05/05	05/06/06	26/04/07	14/04/08
4124004	SANTANA DO ITARARE	PR	14/06/06	15/05/02	06/08/03	18/05/04	09/02/06	28/04/06	03/05/07	09/05/08
4124103	SANTO ANTONIO DA PLATINA	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	30/04/04	03/05/05	28/04/06	30/05/07	30/04/08
4124202	SANTO ANTONIO DO CAIUA	PR	30/04/01	23/05/02	16/04/03	22/04/04	13/05/05	24/04/06	19/04/07	08/04/08
4124301	SANTO ANTONIO DO PARAISO	PR	30/04/01	29/04/02	22/08/03	13/04/04	06/04/05	28/04/06	18/04/07	09/04/08
4124400	SANTO ANTONIO DO SUDOESTE	PR	30/04/01	25/04/02	16/04/03	26/04/04	08/04/05	28/04/06	24/04/07	20/03/08
4124509	SANTO INACIO	PR	25/04/01	26/04/02	09/06/03	09/03/04	05/05/05	22/06/06	17/08/07	17/03/08
4124608	SAO CARLOS DO IVAI	PR	30/04/01	29/04/02	06/05/03	25/11/04	18/04/05	26/04/06	02/05/07	11/03/08
4124707	SAO JERONIMO DA SERRA	PR	30/04/01	30/04/02	14/07/03	23/11/04	10/11/05	28/04/06	17/04/07	07/04/08
4124806	SAO JOAO	PR	30/04/01	30/04/02	27/02/04	27/02/04	30/03/05	05/05/06	06/06/07	24/03/08
4124905	SAO JOAO DO CAIUA	PR	30/04/01	30/04/02	20/05/03	31/05/04	11/05/05	28/04/06	18/05/07	06/08/08
4125001	SAO JOAO DO IVAI	PR	30/04/01	30/04/02	21/05/03	19/03/04	19/05/05	28/04/06	15/05/07	23/05/08
4125100	SAO JOAO DO TRIUNFO	PR	30/04/01	29/04/02	17/04/03	15/04/04	28/11/05	31/01/06	25/06/07	09/05/08
4125308	SAO JORGE DO IVAI	PR	07/06/01	02/05/02	01/07/03	28/05/04	28/04/05	28/04/06	21/05/07	12/05/08
4125357	SAO JORGE DO PATROCINIO	PR	30/04/01	29/04/02	22/05/03	05/04/04	29/04/05	28/04/06	03/05/07	03/04/08
4125209	SAO JORGE D'OESTE	PR	25/04/01	29/04/02	15/05/03	29/04/04	29/04/05	27/04/06	27/04/07	17/04/08
4125407	SAO JOSE DA BOA VISTA	PR	30/04/01	30/04/02	12/06/03	13/04/04	05/05/05	25/04/06	20/04/07	15/05/08
4125456	SAO JOSE DAS PALMEIRAS	PR	27/04/01	29/04/02	13/05/03	29/04/04	15/04/05	25/04/06	27/04/07	02/05/08
4125506	SAO JOSE DOS PINHAIS	PR	30/04/01	30/04/02	15/05/03	29/04/04	23/08/05	31/05/06	17/04/07	04/04/08
4125555	SAO MANOEL DO PARANA	PR	30/04/01	02/05/02	28/08/03	26/04/04	27/04/05	25/04/06	10/05/07	05/05/08
4125605	SAO MATEUS DO SUL	PR	30/04/01	02/05/02	19/05/03	30/04/04	09/05/05	28/04/06	30/04/07	14/04/08
4125704	SAO MIGUEL DO IGUACU	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	07/06/04	12/04/05	24/04/06	08/05/07	19/03/08
4125753	SAO PEDRO DO IGUACU	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	12/04/04	13/04/05	28/04/06	18/05/07	24/04/08
4125803	SAO PEDRO DO IVAI	PR	30/04/01	13/05/02	19/12/03	28/04/04	14/06/05	28/04/06	26/07/07	16/05/08

4125902	SAO PEDRO DO PARANA	PR	25/04/01	30/04/02	14/05/03	25/05/04	25/05/05	28/04/06	30/05/07	23/05/08
4126009	SAO SEBASTIAO DA AMOREIRA	PR	30/04/01	30/04/02	23/04/03	26/04/04	12/07/05	28/04/06	27/11/07	08/05/08
4126108	SAO TOME	PR	10/05/01	02/05/02	20/06/03	23/04/04	11/04/05	26/04/06	23/05/07	21/05/08
4126207	SAPOEIMA	PR	30/04/01	30/04/02	20/05/03	03/05/04	16/05/05	26/04/06	23/07/07	23/05/08
4126256	SARANDI	PR	27/04/01	30/04/02	24/04/03	30/04/04	29/04/05	28/04/06	10/05/07	09/04/08
4126272	SAUDE DO IGUACU	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	10/03/04	26/04/05	25/04/06	24/04/07	01/04/08
4126306	SENGES	PR	10/05/01	08/05/02	22/05/03	03/05/04	06/10/05	28/04/06	14/12/07	28/04/08
4126355	SERRANOPOLIS DO IGUACU	PR	30/04/01	30/04/02	14/07/03	03/06/04	22/02/06	28/04/06	08/05/07	09/05/08
4126405	SERTANEJA	PR	02/07/01	03/05/02	12/06/03	12/05/04	09/06/05	08/08/06	21/05/07	18/03/08
4126504	SERTANOPOLIS	PR	30/04/01	30/04/02	06/06/03	08/04/04	02/06/05	12/06/06	28/05/07	06/03/08
4126603	SIQUEIRA CAMPOS	PR	25/04/01	17/05/02	22/12/04	12/07/04	04/04/05	27/04/06	15/05/07	09/04/08
4126652	SULINA	PR	30/04/01	15/04/02	16/04/03	19/05/04	06/05/05	25/04/06	02/05/07	07/03/08
4126678	TAMARANA	PR	30/04/01	03/05/02	14/05/03	19/03/04	28/06/05	09/05/06	14/05/07	07/04/08
4126702	TAMBOARA	PR	30/04/01	03/05/02	30/04/03	22/04/04	20/05/05	28/04/06	30/04/07	16/04/08
4126801	TAPEJARA	PR	30/04/01	02/05/02	14/05/03	17/05/04	01/07/05	26/04/06	23/05/07	09/05/08
4126900	TAPIRA	PR	30/04/01	02/05/02	01/10/03	02/04/04	20/05/05	28/04/06	18/05/07	28/03/08
4127007	TEIXEIRA SOARES	PR	30/04/01	30/04/02	05/06/03	26/07/04	02/05/05	27/04/06	03/05/07	07/03/08
4127106	TELEMACO BORBA	PR	27/04/01	29/04/02	28/04/03	28/04/04	02/05/05	10/05/06	28/05/07	07/05/08
4127205	TERRA BOA	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	30/04/04	20/05/05	25/04/06	14/08/07	04/06/08
4127304	TERRA RICA	PR	30/04/01	06/05/02	21/05/03	30/04/04	31/05/05	28/04/06	17/05/07	18/04/08
4127403	TERRA ROXA	PR	30/04/01	08/04/02	04/06/03	27/04/04	12/05/05	15/05/06	20/07/07	11/04/08
4127502	TIBAGI	PR	30/04/01	30/04/02	28/04/03	07/05/04	09/06/05	25/04/06	08/05/07	25/03/08
4127601	TIJUCAS DO SUL	PR	30/04/01	14/05/02	19/05/03	30/04/04	06/02/06	29/05/06	06/06/07	29/05/08
4127700	TOLEDO	PR	30/04/01	29/04/02	02/05/03	02/03/04	11/04/05	19/04/06	03/05/07	07/05/08
4127809	TOMAZINA	PR	30/04/01	30/04/02	13/10/03	03/05/04	05/05/05	27/04/06	24/08/07	18/04/08
4127858	TRES BARRAS DO PARANA	PR	30/04/01	30/04/02	29/04/03	22/03/04	01/04/05	20/04/06	04/05/07	11/04/08
4127882	TUNAS DO PARANA	PR	30/04/01	02/05/02	23/12/03	15/06/04	15/07/05	20/07/06	29/05/07	17/04/08
4127908	TUNEIRAS DO OESTE	PR	30/04/01	30/04/02	05/05/03	04/05/04	15/07/05	17/05/06	03/07/07	17/03/08
4127957	TUPASSI	PR	16/05/01	17/04/02	23/04/03	07/04/04	20/04/05	25/04/06	08/06/07	22/04/08
4127965	TURVO	PR	30/04/01	02/05/02	20/05/03	20/04/04	06/05/05	28/04/06	13/09/07	08/04/08
4128005	UBIRATA	PR	25/04/01	25/04/02	30/04/03	30/04/04	31/05/05	09/05/06	03/05/07	04/04/08
4128104	UMUARAMA	PR	30/04/01	02/05/02	13/05/03	27/04/04	12/04/05	26/04/06	18/05/07	11/04/08
4128203	UNIAO DA VITORIA	PR	25/04/01	23/05/02	02/09/03	05/05/04	06/05/05	28/04/06	16/05/07	02/07/08
4128302	UNIFLOR	PR	30/04/01	30/04/02	02/09/03	30/04/04	15/12/05	28/12/06	05/06/07	23/04/08
4128401	URAI	PR	29/06/01	03/05/02	29/04/03	31/05/04	06/06/05	28/04/06	21/08/07	20/05/08
4128534	VENTANIA	PR	30/04/01	30/04/02	16/05/03	28/04/04	27/05/05	12/06/06	17/05/07	13/05/08

4128559	VERA CRUZ DO OESTE	PR	30/04/01	14/05/02	13/05/03	16/04/04	02/05/05	24/04/06	10/05/07	08/05/08
4128609	VERE	PR	30/04/01	29/04/02	25/04/03	18/03/04	04/04/05	28/04/06	24/04/07	07/04/08
4128658	VIRMOND	PR	30/04/01	16/05/02	18/08/03	07/04/04	21/06/05	23/06/06	04/06/07	21/05/08
4128708	VITORINO	PR	30/04/01	25/04/02	22/04/03	20/04/04	29/04/05	02/05/06	08/05/07	04/04/08
4128500	WENCESLAU BRAZ	PR	30/04/01	30/04/02	24/09/03	15/03/05	20/02/06	26/04/06	14/08/07	11/04/08
4128807	XAMBRE	PR	30/04/01	30/04/02	02/05/03	22/03/04	07/04/05	28/04/06	14/05/07	23/04/08

* Município não sujeito ao encaminhamento das contas deste ano.

** Decisão judicial determinando a exclusão da inadimplência do Município.

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](#)