

Direito Urbano Ambiental

Plano Diretor
Áreas Especiais de Interesse Social.
A Experiência de Porto Alegre

Professora Maria Etelvina Guimaraens

setembro de 2012
teliguimaraens@gmail.com

1

Direito Urbanístico

⌘ Direito Público

- ☒ Direito Constitucional
- ☒ Direito Administrativo
- ☒ Direito Ambiental
- ☒ Direito Tributário e Financeiro
- ☒ Direito Penal

⌘ Direito Privado

- ☒ Direito Civil

2

Evolução Legislativa - direito de propriedade

- ⌘ Constituição de 1824
 - ☒ art. 179 XII - plenitude
- ⌘ Constituição de 1891
 - ☒ Art. 72 §17
- ⌘ Constituição de 1934
 - ☒ Art.113, 17 - direito de propriedade, **que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**
- ⌘ Constituição de 1937
 - ☒ Código Civil - 1916- direito de propriedade, vizinhança e usucapião
 - ☒ Lei de Tombamento (Dec.Lei 25/37)

3

- ⌘ Constituição de 1946
 - ⌘ Dec. Lei 58 (parcelamento do solo)
 - ⌘ Encontro de Petrópolis (1963)
 - ⌘ Estatuto da Terra (1964)
- ⌘ Constituição de 1967
- ⌘ Emenda de 1969
 - ⌘ Código Florestal (1967)
 - ⌘ Dec. Lei 271 (parcelamento do solo)
 - ⌘ Lei de Parcelamento do Solo (6766/1979)

4

- ⌘ Constituição de 1988
 - ⌘ MNRU e emenda popular
 - ⌘ CE 1989
 - ⌘ Estatuto da Cidade (2001)
 - ⌘ MP 2.220 - Concessão Especial de Uso para Moradia -(2001)
 - ⌘ Código Civil (2002)
 - ⌘ Minha Casa Minha Vida (Lei 11.997/2009)
- Art. 5º XXII e XXIII
- Art. 6º
- Arts.182/183

5

Constituição Federal de 1988 Regramento da Propriedade

- ⌘ Art. 5º
 - ⌘ inciso XXII - *é garantido o direito de propriedade*
 - ⌘ inciso XXIII - *a propriedade atenderá a sua função social*
- ⌘ Art. 6º
 - ⌘ *São direitos sociais ... moradia ...*

6

Constituição Federal de 1988
Competência legislativa - Art. 24

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito ... urbanístico;

§1º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

§2º *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

7

§3º *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.*

§4º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

8

Política Urbana na Constituição Federal

⌘ **Artigo 182 - desenvolvimento urbano, plano diretor, função social da cidade e da propriedade urbana**

⌘ **Artigo 183 - usucapião constitucional**

9

Art. 182

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

10

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

11

§ 4º

É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

12

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

13

Art. 183 - Usucapião Constitucional

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

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

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

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

14

A experiência de Porto Alegre Lei Orgânica - 1990

Trata da Política e Reforma Urbanas em capítulo próprio que contempla:

- a) objetivos vinculados à melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento social da cidade (art. 201 caput e §1º), democratização da ocupação, uso e posse do solo urbano (§3º), a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 203)
- b) conceito de função social da cidade: direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida (art. 201, §2º)

15

Identifica instrumentos (Art. 204)

- I - tributários e financeiros
- II - jurídicos
- III - administrativos
- IV - políticos;
- V - outros

16

Função social do solo urbano (art. 205)

- ⌘ atender às disposições estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
- ⌘ preservar os aspectos ambientais, naturais e histórico-culturais
- ⌘ não comprometer a infra-estrutura urbana e o sistema viário

17

§ 1º reproduz o §4º do art. 182 da CF

O Município, **mediante lei, exigirá** do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, não-utilizado ou que compromete as condições da infra-estrutura urbana e o sistema viário, **que promova seu adequado aproveitamento ou correção do agravamento das condições urbanas**, sob pena, sucessivamente, de:

18

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
- ⌘ Instrumento regulamentado pela LC 312/1993 e aplicado até o advento do Estatuto da Cidade. Esta LC alterou o PDDU então vigente para inserir as AUOPs no ordenamento urbanístico.

19

§ 2º - O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Executivo, segundo critérios estabelecidos em lei.

20

Art. 208 - as diretrizes e normas de desenvolvimento urbano devem assegurar

- I - a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidos, mediante prévia consulta às populações atingidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originariamente;
- II- a regularização dos loteamentos irregulares, clandestinos, abandonados e não-titulados;

21

Plano Diretor na Lei Orgânica

Art. 212 - PDDU - objetivo: diretrizes para programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, observados os seguintes princípios:

...

III - delimitação de áreas destinadas à habitação popular...

VI - identificação dos vazios urbanos e das áreas subutilizadas, para o atendimento do disposto no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;

...

22

⌘ Art. 217 - trata do Banco de Terras públicas, destinado a atender às necessidades urbanas e habitacionais (regulamentado pela LC 269/92)

☒ Parágrafos estabelecem:

☒ a inalienabilidade de suas áreas, excetuada a permuta (§1º)

☒ a utilização dos institutos do direito de superfície e da concessão de uso (§2º)

23

Da Política Habitacional

Art. 230 - meta - superação da falta de moradia para cidadãos sem poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado

Parágrafo único - ações:

I - regularizar, organizar e equipar as áreas habitacionais irregulares formadas espontaneamente...

II- participar, com terra urbanizada inalienável pertencente ao Município, na oferta e cessão de espaço edificável a cooperativas habitacionais ... comprovadamente carentes, conforme a lei;

...

24

Art. 232 - Nas ações coletivas e individuais de usucapião urbano, com fins de regularização fundiária, o Município propiciará aos pretendentes formas de apoio técnico e jurídico necessário.

25

Art. 233 - A execução de programas habitacionais será de responsabilidade do Município, que:

- I - administrará a produção habitacional;
- II- estimulará novos sistemas construtivos ...
- III - incentivará a criação de cooperativas habitacionais ...
- IV - instituirá programa de assistência técnica gratuita no projeto e construção de moradias para famílias de baixa renda.

26

Art. 234 - recursos

- ⌘ Banco de Terra
- ⌘ Fundo Municipal de Desenvolvimento:
 - ☑ taxa de licenciamento de construção
 - ☑ solo criado
 - ☑ recursos orçamentários do Município

27

Ato das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias

Art. 1º - Aos ocupantes de área de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não-urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989 e que não sejam proprietários de outro imóvel, será concedido o **direito real de uso** conforme regulamentação em lei complementar a ser votada até sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica.

Regulamentação - LC 242 e 251

28

§ 1º - É vedada a transferência do direito real de uso para terceiros.

§ 2º - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Lei Orgânica, o Poder Executivo, juntamente com a União das Associações de Moradores de Porto Alegre, procederá ao **levantamento e à caracterização das áreas referidas no "caput"**, após o que encaminhará à Câmara Municipal projeto de lei regulamentando a concessão do direito real de uso.

29

Regulamentação

⌘ LC 242/1990 e 251/1991 - concessão de direito real de uso

⌘ LC 269/1992 - banco de terras

⌘ LC 312/1993 - parcelamento/edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo

⌘ LC 315/1994 - solo criado

⌘ LC 338/1995 - Áreas Especiais de Interesse Social

⌘ LC 434/1999 - PDDUA e alteração LC 646/2010

30

Regulamentação do §4º do art. 205 da Lei Orgânica

⌘ LC 312/93

- ☒ Estabeleceu critérios e procedimentos para a identificação das áreas urbanas de ocupação prioritária (AUOPs) - indução ao cumprimento da função social
- ☒ Estabeleceu a progressividade sobre o IPTU



⌘ LC 333/95 identificou as AUOPs

31

AEIS - LC 338/95

⌘ introduziu o conceito de Área Especial de Interesse Social no Plano Diretor - PDDU, em substituição à Área Funcional de Recuperação Urbana (AFRU):

- ☒ art. 38 identificava as Áreas Funcionais:
 - ☒ Áreas de Interesse Público
 - ☒ Áreas de Interesse Urbanístico
 - ☒ Áreas de Interesse Ambiental

32

⌘ Art. 48 identificava as Áreas de Interesse Urbanístico:

- ☒ Áreas Especiais de Interesse Social (LC 338/95)
- ☒ Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária (LC312/93 e LC 333/95)
- ☒ Áreas de Contenção ao Crescimento ou Renovação Urbana

33

Art. 49 - AEIS

produção e manutenção de habitação de interesse social

- ⌘ destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo:
 - ☒ AEIS I - imóveis públicos ocupados por população de baixa renda - regularização p/LC 242 e 251
 - ☒ AEIS II - Imóveis privados ocupados por população de baixa renda decorrentes de assentamentos autoproduzidos - regularização por usucapião

- ☒ AEIS III - loteamentos clandestinos e irregulares c/ condições de habitabilidade (qualidade de vida, equipamentos urbanos e comunitários, circulação, transporte, limpeza urbana e segurança)
- ☒ AEIS IV - imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados destinados à programas habitacionais de interesse social - uso conjugado do instrumento da AEIS com AUOP

AEIS no PDDU

- ⌘ Mantém a responsabilidade do loteador pela destinação de áreas para equipamentos (imóveis, obras ou moeda - FMDU)
- ⌘ AEIS IV somente na área intensiva
- ⌘ Detalhamento das AEIS com participação da comunidade

Lei 8150/1998

⌘ Institui AEIS I e II - núcleos habitacionais integrantes do Programa de Regularização Fundiária e áreas do Departamento Municipal de Habitação

⌘ Estabelece que os padrões urbanísticos serão estabelecidos por decreto

37

PDDUA - LC 434/1999

Art. 73 - Áreas Especiais

- ☒ de Interesse Institucional
- ☒ de Interesse Urbanístico
- ☒ de interesse Ambiental

Art. 75 Áreas Especiais de Interesse Urbanístico

- ☒ AEIS
- ☒ AUOP
- ☒ Áreas de Contenção ao Crescimento Urbano - ACCRU
- ☒ Áreas de Revitalização

38

Art. 76 - mantém o conceito e altera a classificação:

- ⌘ AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda (áreas públicas ou privadas)
- ⌘ AEIS II - loteamentos irregulares ou clandestinos (públicos ou privados)
- ⌘ AEIS III - imóveis não edificados, subutilizados destinados à Habitação de interesse Social
- ⌘ AEIS IV - áreas ocupadas por habitações de baixa renda, edificações precárias ou não concluídas, degradadas, carentes de equipamentos, independentemente da destinação original

39

- ⌘ AEIS I e II - programas de regularização fundiária e urbanística, sem remoção de moradores (exceção, áreas de risco, e excedentes populacionais)
- ⌘ AEIS III - identificação considerado o déficit anual da demanda habitacional prioritária, delimitação em AUOP
- ⌘ Urbanizador Social - empreendedor cadastrado para empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Município

40

Regularização da ocupação de bens de uso comum do povo - art. 77

- ⌘ Desafetação condicionada à
 - ☑ manutenção do índice de área verde por habitante, na região ou bairro, igual ou superior aos parâmetros estabelecidos na Lei Orgânica
 - ☑ aprovação pela população da região (bairro)
- Exceção: áreas que na data da publicação da lei integravam o PRF

41

Instituição e Regime Urbanístico

- ⌘ Instituição
 - ☑ AEIS I e II - decreto (padrões, conforme cadastro, levantamento topográfico ou lei específica)
 - ☑ AEIS III - lei ordinária
- ⌘ Regime urbanístico
 - ☑ decreto quando a alteração restringir-se ao uso;
 - ☑ lei ordinária - alteração de índice de aproveitamento e densificação

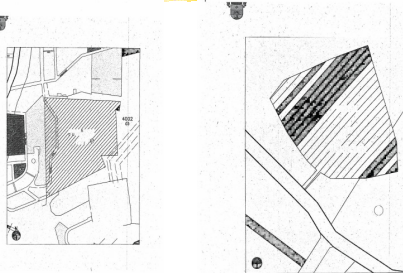
42

Lei Complementar 624/2009

- ⌘ Institui, por Unidade de Estruturação Urbana/Macrozona - Áreas de Interesse Social, mediante a nomeação dos loteamentos, assentamentos etc, acompanhada de anexos com respectivos croquis
- ⌘ Institui regime urbanístico geral para todas as AEIS instituídas na LC:
 - ☒ Densidade 140 hab/ha
 - ☒ Atividade: predominantemente residencial
 - ☒ Índice de aproveitamento: 1,3
 - ☒ Volumetria: 9m
 - ☒ Taxa de ocupação: 75%

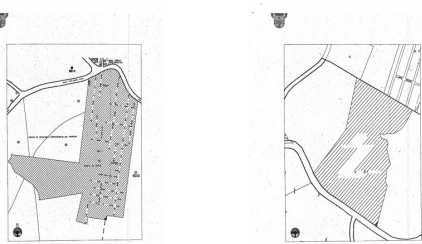
43

Colina do Prado - Primavera



44

Quinta do Pontal - Morada da Colina



45

Instrumentos para a regularização jurídica nas AEIS - LC 646/2009

⌘ AEIS I

☒ Áreas municipais

- ☒ Concessão de Direito Real de Uso (LC 242 e 251)
- ☒ Concessão especial para fins de moradia (MP 2.220)
- ☒ Direito de Superfície (Est. Cidade)

☒ Áreas privadas

- ☒ Usucapião especial - assistência técnica e jurídica municipal
- ☒ Demarcação urbanística (Lei Federal 11.997)

46

Identificação de AEIS

⌘ consequencia - estabelecimento de regime urbanístico especial, retirando-se dita área do regime geral estabelecido pelo PDDUA;

⌘ alteram-se:

- ☒ Regime de uso - atividades
- ☒ Regime de ocupação- afastamentos, alturas, recuos, padrões de estacionamento, parcelamento do solo (dimensões do lote, largura de via etc)

47

Passo a passo

- ⌘ Inclusão da área no programa de regularização fundiária
- ⌘ Gravame de AEIS e definição de regime urbanístico especial
- ⌘ Regularização jurídica
 - ☒ Concessão de direito real de uso/Concessão Especial para fins de moradia
 - ☒ Usucapião
 - ☒ Demarcação urbanística
- ⌘ provimento da Corregedoria da Justiça - lotes decorrentes de parcelamento do solo- Lei 6766/79

48

⌘ Regularização urbanística

- ☒ Levantamento Topográfico
- ☒ Diretrizes, EVU (dispensado no caso de loteamento) e projeto urbanístico
- ☒ Registro do Projeto no Registro Imobiliário - abertura de matrículas e transmissão do lote aos adquirentes
- ☒ Execução de Obras
- ☒ Recebimento do parcelamento

Fontes:

- ☒ Constituição Federal
- ☒ Lei Orgânica de Porto Alegre
- ☒ Normas municipais (www.portoalegre.rs.gov.br)
- ☒ autores indicados
 - ☒ José Afonso da Silva
 - ☒ Lucia Vale Figueiredo
 - ☒ Edésio Fernandes
 - ☒ Betânia Alfonsin
 - ☒ Liane Portilho
 - ☒ Nelson Saule Jr.
 - ☒ Victor Carvalho Pinto
 - ☒ Jacqueline Severo
