



Débora de Luces Sarlo Balisa

Projetos Específicos de Expansão Urbana: perspectivas e desafios à sua implementação na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

Débora de Luces Sarlo Balisa

Projetos Específicos de Expansão Urbana: perspectivas e desafios à sua
implementação na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável.

Área de Concentração: Bens Culturais, Tecnologia e Território.

Linha de Pesquisa: Gestão do Patrimônio no Ambiente Construído

Orientadora: Prof.^a Dra. Staël de Alvarenga Pereira Costa.

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

B186p

Balisa, Débora de Luces Sarlo.

Projetos específicos de expansão urbana [manuscrito] : perspectivas e desafios à sua implementação na região metropolitana de Belo Horizonte / Débora de Luces Sarlo Balisa. - 2015.
181f. : il.

Orientador: Staël de Alvarenga Pereira Costa

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1 Crescimento urbano – Teses. 2. Planejamento urbano – Legislação - Teses. 3. Planejamento urbano - Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) - Teses. 4. Espaço urbano - Teses. 5. Política urbana - Teses 6. Mercado imobiliário - Teses. I. Costa, Stael de Alvarenga Pereira. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.4026

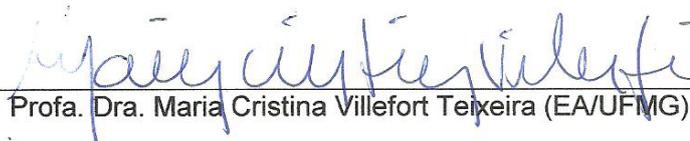
Débora de Luces Sarlo

"Projetos Específicos de Expansão Urbana: perspectivas e desafios a sua implementação na Região Metropolitana de Belo Horizonte".

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

Comissão Examinadora:


Prof. Dr. Daniel Gaio (ED/UFMG)


Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira (EA/UFMG)


Profa. Dra. Stael de Alvarenga Pereira Costa (EA/UFMG-orientadora)

Belo Horizonte, 29 de maio de 2015.

AGRADECIMENTOS

É com imenso prazer que chego nesta etapa do trabalho: a de agradecer. O caminho trilhado foi de descobertas, surpresas, de decepção com o “andar da carruagem” do planejamento urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, mas também de esperança.

Durante todo o processo de investigação, discussão e desenvolvimento desta dissertação, pude contar com a colaboração, cooperação e assistência de diversos atores, os quais cito, a seguir, como expressão do meu imenso agradecimento:

- À Profa. Dra. Stael Pereira Costa, pelo seu comprometimento com a pesquisa, paciência, competência e vasto repertório, que me guiou da maneira mais instigante, responsável e prazerosa possível durante todo o processo de orientação;
- Aos membros da banca de qualificação e de defesa, os Professores Doutores Cristina Villefort e Daniel Gaio, pelos ajustes de rumo solicitados, dando um caráter mais assertivo no tratamento da matéria;
- À querida amiga Luana Silveira, que foi quem me incentivou para a realização deste mestrado, pelas valiosas contribuições e companheirismo ao longo destes dois anos, como também à Vivian Martins, pela doação do tema desta dissertação e pela presença ativa junto às principais discussões;
- Ao Dr. Daniel Montandon, pela disponibilização de valioso material de referência;
- À assessoria do Sr. Senador Paulo Bauer, em nome do Sr. Geraldo Ferreira, e em especial à imensa contribuição e disponibilidade do Dr. Víctor Carvalho Pinto, uma das principais referências desta dissertação;
- Aos amigos da Agência Metropolitana da RMBH: Dr. Sandro Veríssimo, pela disponibilidade em discutir incessantemente o tema, principalmente os nossos pontos de divergência, os quais foram de grande valia para o meu amadurecimento, como também aos queridos Adalberto Stanley, Flávio Neves, Viviane Cota e Daniel Mendes pela parceria nos tempos de Estado e pela ajuda com as legislações e *status quo* da matéria tratada pelo órgão metropolitano;
- Aos eternos colegas da antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, os quais dividiram comigo a responsabilidade de compor o Escritório de Projetos para a MetrÓpole, Marcela Vitoriano, Paulo Mendes e Daniel Souza, pelo aporte de referências metropolitanas;

- Aos técnicos das Prefeituras de Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas pela disponibilização de legislações atualizadas, em especial à 'Cissa', de Itaguara;
- Às queridas Paola Dias e Carolina Barbosa, por dividirem comigo a jornada acadêmica, nos seus desafios e delícias;
- Aos colegas da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte – SMAPU/PBH, pela incessante fonte de aprendizado em planejamento urbano, tema tratado com tanto carinho e responsabilidade por lá;
- Aos funcionários da biblioteca, do MACPS-UFMG, e em especial a todos os contribuintes desta nação que arcaram com o meu ensino gratuito;
- Por último, e não menos importante: a Deus, por ter proporcionado a mim esta rica oportunidade, e aos meus familiares, por terem feito parte da minha vida cotidiana, e principalmente, por serem referência de vida.

RESUMO

A Lei Federal nº 12.608/12, sancionada 10 de abril de 2012, tratou, dentre outros assuntos, da exigibilidade de elaboração de projeto específico para as novas áreas de expansão urbana municipais quando da alteração do perímetro urbano. Tais aspectos normativos sugerem uma preocupação com as novas áreas de expansão urbana, ordenando as tendências de ocupação às áreas mais propícias, levando-se em consideração necessidades de proteção ambiental, de diversificação de usos e previsão de áreas para habitação de interesse social, evitando, assim, que a cidade cresça desordenadamente e de forma segregada. A presente dissertação discute as alterações de perímetro urbano sob a égide deste novo instrumento, seus agentes, para avaliar se os projetos específicos obrigatórios serão capazes de propiciar melhor ordenamento territorial e controle às expansões do tecido urbano, ou se serão resumidos a uma etapa burocrática do processo de expansão. Para atingir os objetivos acima elencados, foi revisada bibliografia específica de maneira a se criar um embasamento teórico acerca dos processos de expansão, e avaliou-se o processo de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte, além de entender o papel do Estado perante os processos de expansão da metrópole. Realizou-se estudo comparativo envolvendo a metodologia de elaboração dos Projetos Específicos de Expansão Urbana em três municípios que já implantaram o instrumento, incluindo a metodologia adotada pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Buscou-se também avaliar a instituição dos consórcios imobiliários ou reajuste de terrenos como instrumentos complementares à instauração dos referidos projetos específicos em comparação com os procedimentos legais cabíveis para a alteração de perímetro urbano antes do advento da instauração do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

Palavras-Chave: Projetos Específicos de Expansão Urbana; Expansão Urbana; Estatuto da Cidade, Consórcios Imobiliários, Reajuste de Terrenos.

ABSTRACT

The Federal Law No. 12.608/12, enacted in April 10, 2012, deals the enforceability of developing specific design for new municipal urban sprawl areas when changing the urban perimeter. Such normative aspects suggest a concern with the new urban expansion areas, limiting occupancy trends at most favorable areas, taking into consideration the needs of environmental protection, diversification of uses and forecast areas for social housing, avoiding so that the city grow wildly and segregated. This dissertation aims to identify changes in the urban area under this new instrument, its agents, and assess whether the specific projects required will be able to provide better control and territorial sprawl to the urban area, or will be summarized to a step bureaucratic sprawl process. To Achieve the objectives listed above, was reviewed research literature in order to create a theoretical basis about the expansion process and evaluated the process of expansion of the Belo Horizonte metropolitan area, in addition to understanding the role of the state before the metropolis expansion processes. A comparative study of the method for preparing the Specific Project Urban Expansion in three cities that have implemented the instrument was done, including the methodology adopted by the Development Agency of the Metropolitan Region of Belo Horizonte. A review of the sprawl process of the metropolitan area of Belo Horizonte City will be held as well as the evaluation of the institution of property consortiums or land readjustments to subsidize the establishment of these specific projects, and comparative study of the method for preparing of Specific Projects of Urban Sprawl developed by the Agency for Development of the Metropolitan Area of Belo Horizonte, in comparison with the applicable legal procedures for amending the urban area before the advent of the amendment of the Statute of Cities.

Keywords: Specific Projects of Urban Sprawl; Urban Sprawl; Statute of Cities, Property Consortiums, Land Readjustment.

“(...) cada vez mais o Estado abre mão do seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadófilo, [que] é sintomática de uma tendência perigosa: a de aplicação da lógica “gerencial” privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma racionalidade empresarial”.

Marcelo Souza¹

¹ Souza, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Subúrbio de Phoenix, Arizona - Estados Unidos.....	24
Figura 2: Núcleos compactos de uso misto.....	25
Figura 3: Zona de expansão urbana inserida no perímetro urbano.....	31
Figura 4: Zona de expansão urbana fora do perímetro urbano.....	31
Figura 5: Área de abrangência do PEEU.....	33
Figura 6: Processo de ampliação do perímetro urbano.....	35
Figura 7: Cota de Solidariedade do município de São Paulo - SP.....	40
Figura 8: Mecanismo dos consórcios imobiliários.....	47
Figura 9: Mecanismo de reajuste de terrenos em duas e três dimensões.....	49
Figura 10: Conflitos potenciais em áreas de borda intermunicipais na RMBH.....	61
Figura 11: Curral del Rei X Belo Horizonte.....	64
Figura 12: Planta Geral da Cidade de Minas.....	65
Figura 13: Expansão Suburbana em 1910.....	66
Figura 14: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1920.....	67
Figura 15: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1936.....	68
Figura 16: Vetores de Crescimento em BH antes e depois de JK.....	70
Figura 17: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1950.....	71
Figura 18: Rede de bondes em Belo Horizonte na década de 50.....	72
Figura 19: Os bondes da década de 50.....	73
Figura 20: Favela ao longo do Ribeirão Arrudas (1965).....	74
Figura 21: Bairro Mangabeiras em 1966.....	74
Figura 22: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1977.....	76
Figura 23: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1981.....	77
Figura 24: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1990.....	79
Figura 25: Área total de loteamentos registrada em processos de anuência prévia (2000 a 2009).....	83
Figura 26: Dinâmica imobiliária metropolitana.....	84
Figura 27: Inserção dos municípios estudados na RMBH.....	87
Figura 28: Município de Itaguara.....	90
Figura 29: Evolução Populacional de Itaguara até 2010.....	91
Figura 30: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Itaguara.....	92
Figura 31: Macrozonas do município de Itaguara.....	93

Figura 32: Mapa de Zoneamento do Distrito Sede (Lei 1.347/2010).....	95
Figura 33: Mapa de alteração do Zoneamento do Distrito Sede (Lei 1.457/2012)	98
Figura 34: Áreas livres para a ocupação no município de Itaguara (2015)	99
Figura 35: Novo perímetro urbano de Itaguara	100
Figura 36: Mapa de restrições à ocupação do Plano Diretor Metropolitano.....	101
Figura 37: Localização dos atuais e dos novos equipamentos educacionais	102
Figura 38: Município de Matozinhos.....	104
Figura 39: Evolução Populacional de Matozinhos até 2010.....	105
Figura 40: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Matozinhos	106
Figura 41: Mapa de Zoneamento de Matozinhos e APA Carste	108
Figura 42: Zoneamento do Novo Perímetro e ZEIS (Anexo VI-b do PL).....	111
Figura 43: Município de Jaboticatubas.....	114
Figura 44: Evolução Populacional de Jaboticatubas até 2010	115
Figura 45: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Jaboticatubas.....	116
Figura 46: Macrozonas rurais do município de Jaboticatubas	117
Figura 47: Zona Urbana de Jaboticatubas (Sede).....	118
Figura 48: Projeto Urbanístico anexo à Lei nº 2.348/2014	120
Figura 49: Espraçamento da mancha antropizada do município de Jaboticatubas em 2010	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução Populacional de Itaguara	91
Tabela 2: Evolução Populacional de Matozinhos	105
Tabela 3: Evolução Populacional de Jaboticatubas	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Histórico da agregação dos municípios na formação da RMBH	80
Quadro 2: Demarcação do novo perímetro urbano	123
Quadro 3: Delimitação dos trechos com restrições à ocupação.....	124
Quadro 4: Diretrizes de infraestrutura e sistema viário	125
Quadro 5: Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo	126
Quadro 6: Previsão de áreas para habitação de interesse social	127
Quadro 7: Diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico.....	128
Quadro 8: Definição de mecanismos para recuperação de valorização imobiliária	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
AGE	Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
AMBEL	Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte
APCBH	Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
AVNORTE	Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEMG	Constituição do Estado de Minas Gerais
CEMTO	Contribuição Especial de Majoração da Taxa de Ocupação
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CERTP	Contribuição Espacial de Redução da Taxa de Permeabilidade
CODEURB	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
COHAB	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
FJP	Fundação João Pinheiro
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGA	Instituto de Geociências Aplicadas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JK	Juscelino Kubitschek
LPOUS	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MHAB	Museu Histórico Abílio BARreto
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEEU	Projeto Específico de Expansão Urbana
PL	Projeto de Lei
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PPACA	Preço Público de Ampliação do Coeficiente de Aproveitamento
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
PPP	Parceria Público-Privada
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SIM	Sistema de Informações Metropolitanas
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SIRGAS	Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas
SIRUS	Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo
ZCSA	Zona de Conservação Sanitário Ambiental
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZIE	Zona de Interesse Especial
ZPA	Zona Preferencial para o Adensamento
ZPAM	Zona de Proteção Ambiental
ZPE	Zona Preferencial para a Expansão
ZPPHC	Zona Preferencial de Preservação Histórica e Cultural
ZUC	Zona Urbana de Uso Predominantemente Comercial
ZUE	Zona Urbana Especial
ZUI	Zona de Uso Industrial
ZUM	Zona Urbana de Uso Misto
ZUP	Zona Urbana de Preservação
ZUPE	Zona Urbana de Projetos Especiais
ZUR	Zona Urbana de Uso Predominantemente Residencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	O processo de expansão urbana: breve relato	21
1.1.1	Cidade dispersa versus cidade compacta	23
1.2	Interesses políticos na expansão urbana.....	26
1.3	Balanço conclusivo	27
2	OS PROJETOS ESPECÍFICOS DE EXPANSÃO URBANA.....	29
2.1	Alterações de perímetro urbano.....	29
2.2	Exigências legais para a instauração do instrumento	32
2.3	Instrumentos de gestão e recuperação da valorização fundiária	43
2.3.1	Contribuição de Melhoria	43
2.3.2	Outorga Onerosa de Alteração de Uso.....	44
2.3.3	Outorga Onerosa do Direito de Construir	45
2.3.4	CEPAC	45
2.3.5	Consórcios Imobiliários e Reajuste de Terrenos	46
2.4	A viabilidade dos Projetos Específicos de Expansão Urbana.....	50
3	CONTEXTUALIZAÇÃO METROPOLITANA	52
3.1	O papel do estado na metrópole (o caso da RMBH)	53
3.2	Belo Horizonte: do Arraial à Metrópole	62
3.3	Novas tendências de expansão da metrópole	81
4	ESTUDOS DE CASO.....	86
4.1	Itaguara.....	89
4.1.1	Legislação Urbanística Municipal	92
4.1.2	Zoneamento da Sede Urbana Municipal.....	94
4.1.3	Alterações da LUOS	97
4.1.4	Projeto Específico de Expansão Urbana	100
4.2	Matozinhos.....	103
4.2.1	Legislação Urbanística Municipal	106
4.2.2	Zoneamento da Sede Urbana Municipal.....	107
4.2.3	Projeto Específico de Expansão Urbana	110
4.3	Jaboticatubas.....	113

4.3.1	Legislação Urbanística Municipal	116
4.3.2	Zoneamento da Sede Urbana Municipal.....	118
4.3.3	Das áreas de expansão urbana do município.....	119
4.4	Análise comparativa.....	123
4.4.1	Balanço conclusivo	130
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
	REFERÊNCIAS.....	136
	APÊNDICE A - DADOS DOS MUNICÍPIOS DA RMBH	142
	ANEXO A - PROJETO DE LEI Nº 65/2014	144
	ANEXO B - PARECER AGE 15.331/2014	152
	ANEXO C - REDE DE CENTRALIDADES NA RMBH.....	180

1 INTRODUÇÃO

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, fala da política de desenvolvimento urbano que “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”. Esta mesma norma explicita que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e é da regulamentação da Política Urbana da Constituição que foi proposto o Estatuto da Cidade.

Existem dois conceitos relativos à matéria de direito urbanístico que devem ser assimilados para um melhor entendimento e compreensão dos preceitos de política urbana e gestão democrática das cidades, sob a égide da instauração do Estatuto da Cidade, de 2001. São eles: o entendimento da função social da cidade e da função social da propriedade de terra urbana.

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 5º, XXII e XXIII, respectivamente que, “é garantido o direito de propriedade”, e que “a propriedade atenderá a função social”. Já o art. 182 desta mesma constituição, em seu segundo parágrafo, cita que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, vinculando a sua ‘função’ em relação aos planos urbanísticos propostos pela coletividade através da instauração do plano diretor.

Apesar de não citar especificamente do que se trata a função social da cidade, o Estatuto da Cidade indica possíveis direções, ao apresentar no caput, de seu art. 2º, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, citando, a partir daí, nada menos que 17 incisos, dentre eles, ressalta-se alguns principais:

1. 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;

2. 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;
3. 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;
4. Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
5. Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outros aspectos, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
6. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
7. Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (conhecido também como captura de mais valia fundiária – vide item 2.3 do Capítulo 2);
8. 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;
9. 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;
10. Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Percebe-se, portanto, que há ênfase na descrição (indireta) da função social da cidade, como também da propriedade de terra urbana na preocupação do legislador em listar as diretrizes acima, tendo como princípio norteador do desenvolvimento de política urbana.

A primeira delas, que trata da 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 a presente e futuras gerações, é possível apreender que as demais diretrizes seriam um desdobramento desta primeira.

Visto o exposto, quando pensamos na cidade e sua política de expansão urbana (anterior à instauração do art. 42-B do Estatuto da Cidade), percebemos que muito pouco do que se exige é feito para evitar a ação de grandes empreendedores imobiliários, que se articulam junto às Câmaras Legislativas municipais ou até mesmo ao Poder Executivo ao negociar que suas áreas de interesse sejam classificadas no zoneamento oficial como áreas de expansão, dissociadas do planejamento urbano municipal, discricionariamente.

Tais áreas expandidas, criadas sem estudos específicos, geram grandes problemas de ordem de provisão de serviços públicos de qualidade (os quais serão discriminados nos estudos de caso relatados no Capítulo 3), dentre outros, o que nos leva a crer na necessidade de restabelecimento do papel regulador da gestão pública perante o crescimento desordenado das aglomerações urbanas (BONDUKI e SANTORO, 2010).

O controle urbanístico, ou até mesmo a fiscalização resultante das políticas de regulação urbanística de uso e ocupação do solo deverão estar na essência de qualquer plano proposto às cidades, visto que é o controle rigoroso sobre o uso e ocupação do solo que garante a ocupação não predatória do território, e impede descumprimento das normas propostas (MARICATO, 2000).

Ou seja, sem o devido controle não há cumprimento das regras, e é a partir desta máxima que são regidas as políticas urbanas nos municípios brasileiros. Um exemplo é a instauração da Lei 6.766, em 1979, no qual somente a partir dela que

se exigiu do loteador, a garantia, mediante caução prévia, da implantação das obras de infraestrutura do loteamento¹.

Tais obras, as quais serão dadas através de um cronograma a ser pactuado junto ao município, deverão possuir duração máxima de quatro anos, sob pena de punição, prevista na própria Lei.

Para Santoro (2014), a Lei 6.766/79 deixou aos municípios a tarefa de regulação da expansão urbana, “através da delimitação do perímetro urbano, sem exigir que fossem quantificadas as necessidades que justificassem a expansão pretendida”, e apesar de exigir a implantação da infraestrutura primária dos parcelamentos², a dotação de equipamentos e serviços ainda ficariam a cargo dos municípios, o que geralmente é ofertado aos moradores (quando ofertados) após a consolidação do bairro, deixando uma lacuna de oferta de serviços de qualidade.

Como se observa, a expansão urbana é empregada pelos municípios muitas vezes para atender demandas de vários setores da sociedade, e cada um desses setores vê a expansão urbana como produtos de determinadas ideologias, como se observa a seguir.

1.1 O processo de expansão urbana: breve relato

O mercado imobiliário sintetiza algumas explicações para a expansão da mancha urbana das cidades, como a oscilação na valorização das terras rurais, com o interesse das elites na promoção da expansão da tipologia do loteamento horizontal de casas como diferencial ‘modista’, vinculado aos investimentos em infraestrutura direcionado ao sistema rodoviário, transporte público e o estímulo ao uso de carros, possibilitando, assim, a dissociação da utilização dos centros urbanos para o trabalho e das zonas periféricas (sejam estas valorizadas ou não).

¹ As obras de infraestrutura compreendem-se por, no mínimo, à execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais.

² Parcelamento do solo: mecanismo que possibilita a divisão de determinada gleba (porção de terra) em lotes destinados à edificação. Assim sendo, o parcelamento do solo é o momento no qual se estabelecem os limites e as divisões dos futuros terrenos [lotes] para preparação do processo de edificação. (SOUZA, 2007, p. 31).

Singer (1979) nos revela que o Estado é principal responsável pela provisão de infraestrutura e valorização da terra, entretanto, quem direciona esta valorização é o próprio mercado imobiliário, que tem a capacidade de antecipar quais áreas nas quais as redes diversas de infraestrutura serão expandidas, fortalecendo a ação dos incorporadores.

O autor ainda nos revela que quanto menor a renda da população, tanto mais escassos os referidos serviços. Isto poderia despertar a suspeita de que o Estado agrava sistematicamente os desníveis econômicos e sociais, ao dotar somente as parcelas da parcela da população que já são privilegiadas de serviços urbanos, dos quais a parcela dos mais pobres possivelmente carece mais. Mas a suspeita é infundada. Quem promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário (SINGER, 1979).

Sendo o montante de serviços urbanos escassos em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços oferecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles. (SINGER, 1979).

Bonduki e Rolnik (1979) entendem que a especulação imobiliária deve ser pensada de maneira distinta: enquanto no interior do loteamento existe uma especulação programada, no qual os melhores lotes serão vendidos após uma vendagem mínima, de maneira a garantir um ‘sobrelucro’ ao loteador, no contexto das cidades, esse processo é anárquico, e depende de uma série de fatores alheios aos desejos de um ou outro interessado.

No contexto das cidades, “o loteador de uma área provoca a valorização das glebas vizinhas não loteadas, pertencentes em geral a outros proprietários”. Segundo os autores, a especulação programada só ocorreria se na cidade em geral houvesse uma ocupação dada através de monopólios em “regiões bem demarcadas”.

Ou seja, no contexto do loteamento, os lotes com melhor topografia ou com acessos viários mais favoráveis, por exemplo, ficariam na ‘reserva’, e após uma vendagem mínima de lotes, e/ou após o término das obras de infraestrutura, estes lotes seriam

liberados para venda, a um preço maior que a média dos valores praticados por um lote no lançamento do loteamento.

A teoria marxista, de acordo com Tonucci Filho (2012), critica a maneira com que a cidade vem produzindo estes espaços, através da investigação das dinâmicas institucionais e mercadológicas por trás dos vetores de expansão e da geração de espaços marginalizados. A política da valorização da terra e a expansão orientada à produção do espaço segregado (das elites e dos mais pobres) vêm gerando as expansões desordenadas, espraiadas/dispersas ao longo do território, as quais serão relatadas brevemente a seguir.

1.1.1 Cidade dispersa versus cidade compacta

A cidade dispersa, tal como o próprio nome sugere, propõe a se implantar de forma espraiada sobre a paisagem natural. Esta forma de implantação acarreta impactos ambientais por meio da eliminação de áreas verdes, aumento da demanda de energia, acarretando a ineficiência na provisão de serviços públicos em geral. É, assim, intrinsecamente dependente dos veículos para transporte de mercadorias e pessoas, além da geração de resíduos em excesso, dados através do modelo de consumo exacerbado.

De acordo com Rogers (2001), nos países desenvolvidos, há a migração das pessoas e atividades dos conhecidos centros econômicos para os bairros tradicionais distantes, os subúrbios, na busca de tranquilidade, qualidade de vida e segurança. Esta modalidade de cidade, dispersa, usualmente depende dos centros urbanos vizinhos com economia mais consolidada e tem sua ocupação totalmente embasada na cultura dos automóveis, acarretando o alto consumo e desenvolvimento da indústria automobilística e, conseqüentemente, congestionamentos nos horários de pico.

Para Santoro (2014), essa dispersão das cidades interessa à lógica de mercado, uma vez que este busca sempre os menores preços para diminuição dos custos, entretanto, pouco interessa aos municípios, que muito tem que investir para a construção de conectividade entre as diversas partes da cidade. Esta dispersão das manchas urbanas nos municípios acarreta um mau aproveitamento dos seus

equipamentos públicos urbanos, gerando maiores custos à máquina pública para a oferta adequada de serviços públicos.

Um exemplo de expansão urbana dada através de cidades dispersas é a cidade de Phoenix, Estados Unidos, que ocupa uma área do tamanho da cidade de Los Angeles, entretanto, a sua população é de apenas um terço daquela.

Figura 1: Subúrbio de Phoenix, Arizona - Estados Unidos.



Fonte: JOHNSON, 2014.

Bonduki e Santoro (2009) demonstram que, com causas mais complexas e diferenciadas, os processos de expansão urbana com frequentes processos de espraiamento, sinalizam uma dinâmica de expansão física contínua das áreas urbanas que se dá sobre os espaços de transição “rurais-urbanos”.

Ainda no que se refere ao modelo de ocupação espraiada do território, observa-se que os gestores municipais brasileiros enfrentam permanente desafio na administração de seus territórios, uma vez que as expansões se tornam adequadas desde que planejadas a uma realidade de crescimento populacional e físico acelerados. Exemplos podem ser vistos, como nos casos experimentados por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980, fruto de “processo de

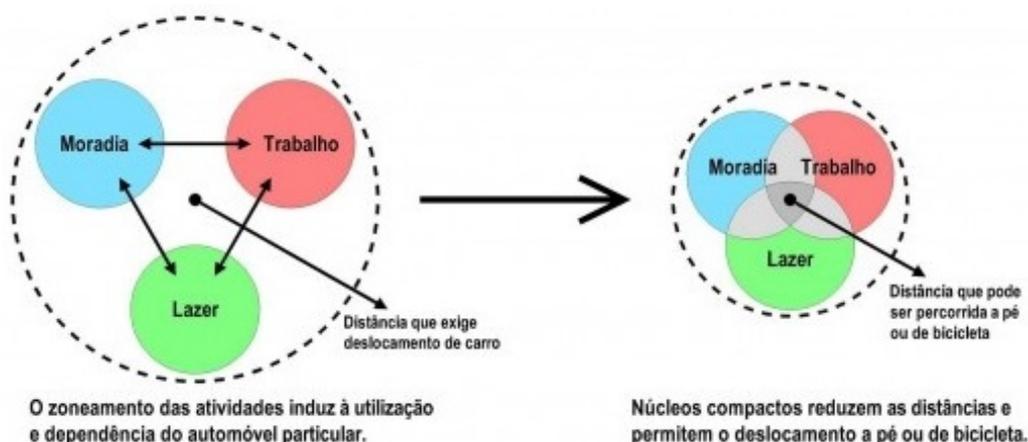
intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial impulsionada pelo Estado” (BONDUKI, COBRA e SANTORO, 2010, p.418).

Em contraponto a este modelo de cidade dispersa e esparsa, Richard Rogers apresentou estudos para uma cidade compacta, densa e diversificada, no qual as atividades econômicas e sociais se complementam, concentrando-se em torno das unidades de vizinhança, as quais se dariam em dependência dos pontos nodais de transporte público de massa e de grande densidade.

Este modelo tem como mote a sustentabilidade dos centros urbanos, uma vez que, de acordo com Rogers (2001), o modelo de ocupação dispersa é insustentável, e levará ao declínio do planeta, com a escassez de seus recursos naturais, visto que a expansão urbana neste modelo nega os limites naturais impostos aos recursos finitos do planeta, colocando em conflito o sistema econômico vigente que promulga o desenvolvimento ilimitado do capital (ROMERO E SILVA, 2011).

Na Figura 2 abaixo é possível observar os modelos das duas situações de ocupação, uma conforme citado anteriormente, mediante uma ocupação espraiada do território, através de zonas de ocupação, e outra, onde os núcleos compactos e de uso misto reduzem as necessidades de deslocamento, criando bairros sustentáveis e com maior vitalidade dos seus centros, uma vez que se reduzirão as distâncias a serem percorridas, favorecendo os percursos a pé ou de bicicleta.

Figura 2: Núcleos compactos de uso misto



Fonte: ROMERO E SILVA, 2011 (Adaptado de ROGERS, 2001).

Para Rogers (2001), a premissa da cidade compacta é que as intervenções neste impacto, pela sua densidade da área de abrangência, geram maior eficiência, diminuindo, ou até mesmo, evitando a necessidade de transporte. Enquanto na cidade dispersa um determinado equipamento público tem uma certa abrangência, na cidade compacta, este mesmo equipamento terá uma abrangência ainda maior. Isto se dá pelo apelo pela densidade e a otimização dos sistemas de transporte público, gerando economia de recursos naturais e menores pressões sobre o meio ambiente urbano.

Tomando como base estes conceitos das cidades compactas, e os graves problemas causados pelo espraiamento das ocupações urbanas, pode-se inferir o quão problemático é para os administradores urbanos municipais gerir uma ocupação incompatível com a dinâmica de crescimento das suas cidades. Daí tem-se a importância da correta definição dos novos perímetros urbanos, advindos de estudos específicos sobre o território, pois a expansão só se justifica se houver necessidade e interesse ao município, visto que, conforme será estudada na próxima sessão, a norma urbana é “moeda pública”.

1.2 Interesses políticos na expansão urbana

A política urbana, de acordo com Pinto (2011), “define as condições de acesso aos bens coletivos, combinada com a intensidade de usos permitida, representa um benefício econômico que se incorpora aos preços dos imóveis urbanos”. A partir destes conceitos, observa-se que a política urbana “converte-se em um instrumento de alocação de recursos públicos alheio ao princípio da impessoalidade e que está sujeito a um sistema de controle transparente e eficiente”.

Para Ghiraldelli (2013), certas instituições se interessam mais em se manterem no atual patamar político do que encararem suas tarefas, onde o necessário é alimentar “o caixa”, seja em termos de apoio empresarial, espaço televisivo ou dinheiro vivo, de maneira que nas próximas eleições o político continue político, e assim sucessivamente.

Santoro (2014) mostra ainda que, no que se refere aos interesses políticos nas expansões urbanas, a urbanização incompleta, enquanto forma de urbanização progressiva destas áreas de expansão urbana, configura-se pela manutenção de necessidades urbanas atendidas paulatinamente a partir da relação de favores entre grupos de moradores e poder local, “mostrando-se interessante em termos dos ganhos políticos da manutenção do clientelismo urbano”.

Ainda de acordo com Ghiraldelli (2013), é “impossível na democracia liberal quebrar essa prática nefasta de sobrevivência política”, entretanto, é possível e desejável tentar reduzir seus efeitos. A pressão e participação popular efetiva e a gestão democrática das cidades “ajudam os políticos a se lembrarem do que não poderiam esquecer”.

1.3 Balanço conclusivo

Após contrastarmos os ideais dos legisladores, na definição das funções sociais da cidade e propriedade da terra urbana e as interferências políticas com o poder da ação e inação frente à valorização da terra e participação popular, à gestão e planejamento urbanos podem-se somar os possíveis reflexos das ações regulatórias propostas pelo poder público na forma com que as cidades se estabelecem.

Após este primeiro capítulo introdutório, pretende-se avaliar no Capítulo 2 as peculiaridades inerentes às diversas modalidades de alteração de perímetro urbano e a legislação que tratou da instauração dos Projetos Específicos de Expansão Urbana – PEEU's.

No Capítulo 3 realizar-se-á a contextualização metropolitana da área de estudo, as peculiaridades relacionadas ao processo de expansão da metrópole, o seu modelo de gestão e governança, levando em consideração o caso específico da Região Metropolitana de Minas Gerais - RMBH.

O Capítulo 4 apresentará os estudos e avaliações referentes aos procedimentos adotados na instituição, regulamentação e implementação dos PEEU's no âmbito municipal, através de estudos de casos concretos dos municípios de Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas, todos pertencentes à RMBH.

A escolha destes três municípios se deu no contexto de que estes foram os primeiros municípios no âmbito da RMBH a alterarem os seus perímetros urbanos após a publicação da Lei 12.608/2012, exigindo deles a elaboração do PEEU.

Por fim, tem-se a conclusão da presente dissertação no Capítulo 5, com indicativos de implementação e desafios a serem superados.

2 OS PROJETOS ESPECÍFICOS DE EXPANSÃO URBANA

Em 10 de abril de 2012, foi sancionada a Lei Federal nº 12.608/12, que tratou da exigibilidade de elaboração de projeto específico para as novas áreas de expansão urbana municipais quando da alteração do perímetro urbano: os Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU).

A Lei Federal supracitada, em seu artigo 26, dispôs que a Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, passasse a vigorar acrescida do artigo 42-B, que determina o conteúdo mínimo do PEEU deverá conter, além da demarcação do novo perímetro urbano, delimitação dos trechos com restrições à urbanização, definição de diretrizes específicas para as áreas que receberão infraestruturas diversas, tais como sistema viário e equipamentos públicos, definição de parâmetros para parcelamento, ocupação e uso do solo, a previsão de áreas destinadas à habitação de interesse social e definição de diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

Além dos itens acima, o PEEU exige também, a definição de mecanismos para garantia da justa distribuição dos custos e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a recuperação da valorização imobiliária resultante da criação da área de expansão para a coletividade. Tais itens da Lei serão discorridos no item 2.3.

No entanto, antes que seja discorrido o conteúdo mínimo do PEEU, para um melhor entendimento da base do instrumento, faz-se necessária a compreensão de como são dadas as alterações de perímetro urbano, suas regras e critérios. A sessão 2.1 a seguir realizará um pequeno relato de como são dadas essas alterações.

2.1 Alterações de perímetro urbano

Conforme Bisotto e Oliveira (2011) revelam, apesar das ampliações dos perímetros urbanos implicarem em processos mais intensivos de parcelamento, ocupação e uso do solo, resultando em valorização do preço da terra dada em função dos novos aportes públicos em infraestrutura e serviços, que em maior ou menor grau é dado para subsidiar as novas ocupações, “os planos diretores (...) não regulamentam

instrumentos de captura dessa valorização – como orienta o Estatuto da Cidade – nem, com poucas exceções, estabelecem regras claras para futuras alterações do perímetro urbano”.

Ao se avaliar a expansão ‘formal’ das cidades brasileiras, é importante entender o processo de delimitação, e na maioria das vezes, ampliação de perímetro urbano. Apesar da sua extrema importância para regulação do uso do solo urbano nos municípios, conforme citado anteriormente, trata-se de um processo pouco uniformizado, e praticamente sem regras específicas.

Usualmente, os municípios indicam as alterações dos seus perímetros urbanos quando das revisões dos planos diretores, por meio da demarcação de macrozoneamentos, que indicam os vetores de crescimento desejáveis ao município, deixando para que outra lei faça essa definição específica, em momento oportuno.

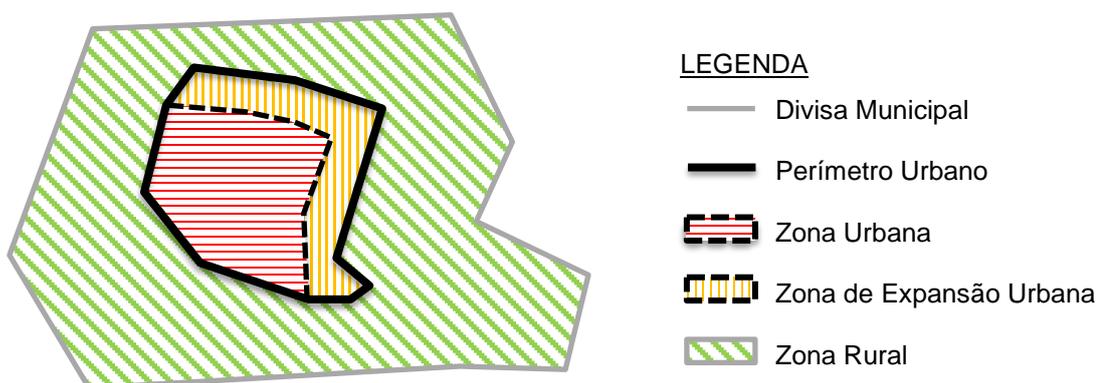
Outra possibilidade é a alteração do perímetro urbano em conjunto com a revisão do plano diretor, o qual já determinaria, com precisão, as novas áreas de expansão do município. Esta alteração, em conjunto com o plano diretor, é capaz de trazer a definição de parâmetros específicos para cada área, não somente demarcando macrozonas, mas zonas específicas e parâmetros particularizados.

Contraopondo às duas formas de alteração de perímetro urbano apresentadas anteriormente, há uma terceira, aquela que se dá de maneira sistematicamente alheia às definições do plano diretor, por meio de concessões específicas realizadas pela Câmara Municipal, de acordo com o interesse de alguns. Este procedimento ocorre sem que haja nenhuma discussão pública referente àquele vetor de crescimento, justificando-se pela ‘necessidade’ de parcelamento de determinada gleba³, ou conjunto de glebas.

De maneira geral, os municípios realizam a demarcação dos perímetros urbanos por meio da separação da zona rural e zona urbana. Outros também realizam, além das duas demarcações elencadas anteriormente, a definição da zona de expansão urbana. As figuras a seguir ilustram os procedimentos mais utilizados.

³ Gleba – porção de terra não parcelada.

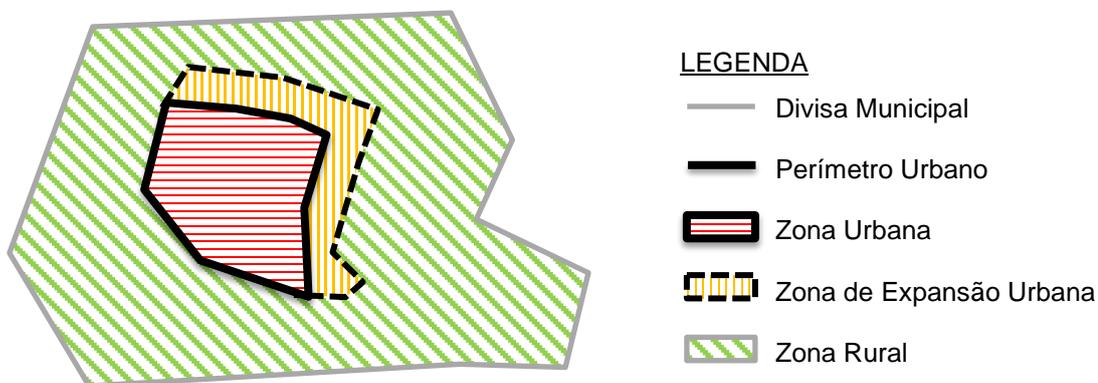
Figura 3: Zona de expansão urbana inserida no perímetro urbano



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Ou seja, em alguns casos, a área de expansão urbana está compreendida dentro do perímetro urbano municipal (Figura 3 anterior), e em outros, estas áreas possuem definição específica de expansão urbana, perímetro específico de 'expansão urbana', distinto da área urbana e da área rural, sendo alvo de planejamento específico a *posteriori* da demarcação dada pelo plano diretor, as quais serão incorporadas ao perímetro urbano, caso sejam alvo de parcelamento, uso e ocupação do solo (vide Figura 4 abaixo).

Figura 4: Zona de expansão urbana fora do perímetro urbano



Fonte: Elaboração própria, 2015.

A próxima seção traz os itens exigidos em Lei⁴ como conteúdo mínimo dos Projetos Específicos de Expansão Urbana, para aqueles municípios que desejarem ampliar os seus perímetros urbanos.

⁴ Conforme art. 26 da Lei 12.608/2012, que inseriu o art 42-B ao Estatuto da Cidade.

2.2 Exigências legais para a instauração do instrumento

- a) **Demarcação do novo perímetro urbano:** aparentemente simples, esta exigência gera muitas dúvidas, principalmente no que tange à sua aplicabilidade e à sua área de abrangência no contexto do PEEU.

Ora, conforme explicitado no item anterior, se o município utilizar-se da prerrogativa de demarcar antes as suas áreas de expansão (Figura 3), este item é dispensável. Isto se dá porque o planejamento urbano municipal já demarcou as áreas de interesse para expansão contida no perímetro urbano. Caso contrário, se a área de expansão encontrar-se demarcada fora do perímetro urbano (Figura 4) este item deverá ser requerido, e inserido, na Lei específica que aprova o PEEU⁵ a sua delimitação, anexando-a ao perímetro urbano pré-existente.

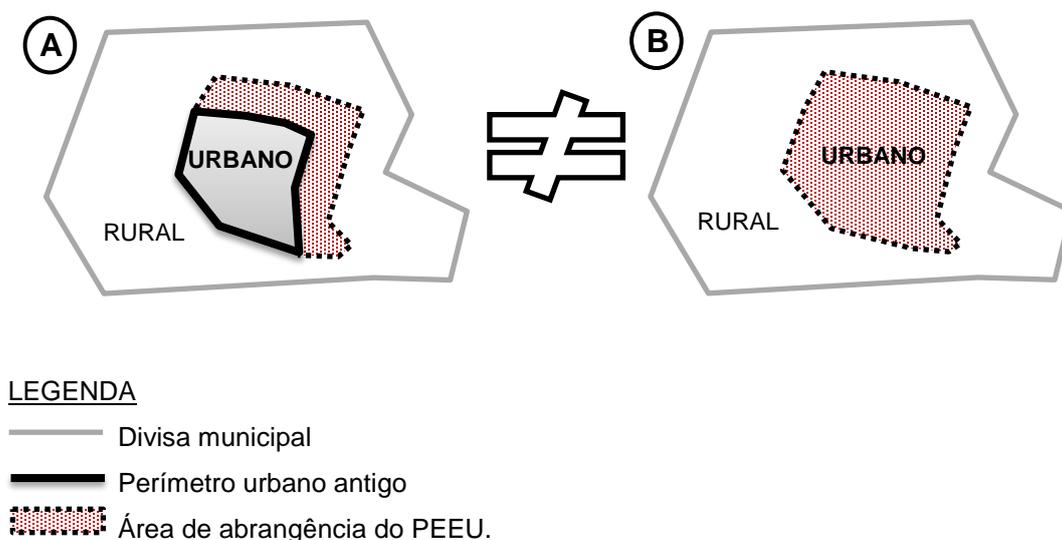
Por outro lado, para os municípios que possuem plano diretor vigente, e que demonstrem a necessidade de expandir a sua área urbana para outras áreas que não as demarcadas como de expansão urbana indicadas no plano diretor, conforme os estudos aqui presentes, esta expansão só será possível após nova revisão do plano diretor.

Contudo, conclui-se que as expansões urbanas deverão dar-se de acordo com os interesses gerais do município, e caso haja a possibilidade de aprovações de novas áreas de expansão, que não as demarcadas pelo plano diretor, de nada servem os PEEU's, porque irão apenas replicar as condições perversas de expansão desordenada e desconectada do planejamento urbano municipal.

No que tange à sua área de abrangência, entende-se que o PEEU deverá tratar da nova área anexada, ou seja, da área, antes indicada como de expansão urbana, agora destinada ao perímetro urbano do município (vide imagem A da Figura 5), visto que com a lei específica, terá todas as definições indicadas pelo art. 42-B para o seu parcelamento, uso e ocupação do solo.

⁵ Conforme art. 42-B, parágrafo 1º, os PEEU deverão ser instituídos por lei municipal e atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver.

Figura 5: Área de abrangência do PEEU



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Entretanto, de acordo com o parecer da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais⁶, esta demarcação deverá contemplar a delimitação de toda a área urbana que vigorará no município (vide Figura 5), “obtida pela soma do perímetro urbano antigo à área que lhe foi acrescentada pela lei de ampliação” e permite, inclusive, que haja demarcações de novas áreas que não as de expansão indicadas pelo plano diretor.

Tais possibilidades de interpretação poderão produzir impactos na aplicabilidade e abrangência do instrumento. Enquanto em ‘A’ tem-se que o projeto tratará somente da área a ser somada no perímetro urbano do município, em ‘B’, tem-se que todo o território urbano do município será abrangido no projeto específico, sobrepondo-se à própria abrangência do plano diretor previamente instituído.

Percebe-se, então, que tal exigência não faz sentido, uma vez que, ao se definir em lei específicas diretrizes para áreas já estudadas pelo plano diretor, haveria a prerrogativa de uma lei específica alterar o macro planejamento urbano municipal, e não somente detalhá-lo. E como, de acordo com o art. 182 da Constituição Brasileira, e art. 40 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” dos municípios.

⁶ Parecer Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE nº 15.331, de 27 de março de 2014 (Vide Anexo B).

No caso específico da RMBH, quando da elaboração do presente estudo, identificou-se que do universo dos 34 (trinta e quatro) municípios pertencentes à Região Metropolitana, 11⁷(onze) deles haviam alterado e ampliado os seus perímetros urbanos após a publicação da Lei 12.608/2012. Para estes municípios, fora negado pela instancia metropolitana (Agência de Desenvolvimento da RMBH – Agência RMBH), o parcelamento de toda a área urbana no município, mesmo aquelas já inseridas no contexto urbano do município, com parâmetros específicos dados pelo Plano Diretor (PD) e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo vigentes (LPOUS).

Esta proibição se deu sob a prerrogativa de que tal área (a nova área ampliada somada ao antigo perímetro urbano) configuraria o novo perímetro urbano, e que a normativa federal estaria impedindo tal parcelamento, de acordo com o entendimento dado pelo Parecer Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE⁸ (vide imagem B da Figura 5).

Ressalta-se aqui que, caso o município perceba a necessidade de expansão além do que foi planejado anterior ao prazo de revisão da Lei⁹, nada impede que se seja dada a revisão do seu planejamento, justificada e embasada na necessidade de ampliação, que deverá ser discutida com toda a população, levando em consideração todas as consequências desta ampliação necessária.

Para fins de demarcação do novo perímetro urbano, entende-se, também, que o PEEU poderá ocorrer em etapas, ou seja, não faz-se necessário que toda uma área demarcada como de expansão urbana possua um PEEU único. De acordo com os interesses do município, este poderia, por exemplo, criar condições para o parcelamento e ocupação das áreas de expansão, como também, exigir para as áreas mais distantes do centro urbanizado, o parcelamento prévio das áreas contíguas a este, evitando a criação de vazios, ou ‘hiatos’ urbanos, promovendo a ampliação coerente da sua malha urbanizada dotada de infraestrutura.

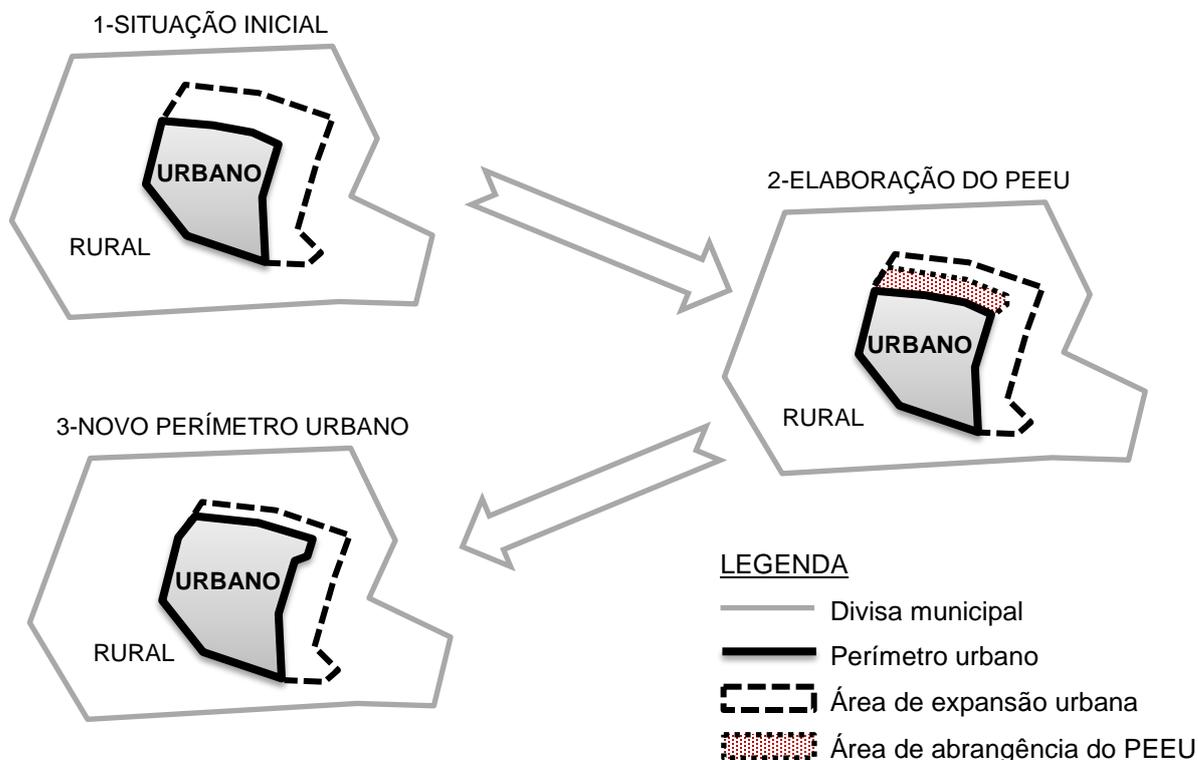
⁷ Os municípios que haviam alterado os seus perímetros urbanos entre 2012 e 2014 foram: Itaguara, Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Sabará, Lagoa Santa, Matozinhos, Esmeraldas, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Mateus Leme e Brumadinho.

⁸ Parecer Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE nº 15.331, de 27 de março de 2014 (Vide Anexo B).

⁹ No máximo a cada 10 anos (art. 40, parágrafo 3º do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001), ou prazo menor, caso o município institua prazo específico no seu plano diretor.

A Figura 6 a seguir ilustra a possibilidade da liberação da ocupação destas áreas de expansão em etapas, mediante aprovação de vários PEEU's.

Figura 6: Processo de ampliação do perímetro urbano



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Outro aspecto que está contido no art. 42-B é a exigência de delimitação dos trechos suscetíveis a desastres naturais, que será o próximo item a ser tratado.

- b) **Delimitação dos trechos destinados à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais:** este item compreende a necessidade de avaliar as áreas de risco e prevenir para que nelas não haja pressão para expansão do território urbano municipal.

A normativa que trata da instauração dos Projetos Específicos de Expansão Urbana é a Lei que trata da instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/12) que, dentre outras disposições, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

De acordo com Santoro (2014), faz-se necessário entender o contexto de publicação da Lei 12.608/12, que incluiu os artigos 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade, após a

ocorrência dos desastres referente aos deslizamentos ocorridos na região serrana do Rio de Janeiro, entre outros recorrentes.

O primeiro artigo, o 42-A objetiva evitar acidentes através do mapeamento das áreas de ocupação impróprias, “suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”. Exige ainda, a definição de parâmetros específicos para o parcelamento, ocupação e uso do solo, planejamento de ações de intervenções preventivas, realocação dos habitantes de áreas de risco, dentre outras ações, sendo sob esta égide a definição das áreas de permissividade à urbanização.

O segundo artigo, o 42-B, instaura o PEEU, matéria do presente estudo, o qual pretende avaliar a eficácia do controle das expansões urbanas municipais e a pertinência das exigências legais presentes no referido instrumento.

O inciso III do art. 42-B exige ainda, a definição de diretrizes específicas para as áreas que serão utilizadas para dotação de infraestrutura e instalação de equipamentos urbanos, as quais serão discutidas no item ‘c’ a seguir.

- c) **Definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais:** esta definição deverá abarcar quais as diretrizes, necessidades e quantidade de cada um dos itens listados, que tratam das áreas a serem destinadas ao poder público, quando da aprovação dos parcelamentos urbanos, que vierem a ocorrer sobre o novo território urbano.

Gaio (2015) mostra que a Lei Federal 6.766/79, quando da sua instauração, determinou o repasse pelo loteador ao poder público municipal no equivalente a 35% (trinta e cinco por cento) do total da área loteada, referente a equipamentos públicos e sistema viário. Entretanto, em 1999, após alteração na referida Lei, tal percentual foi retirado, e exigiu-se apenas que tais áreas sejam “proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor municipal ou aprovada por lei para a zona em que se situem”¹⁰, sem fixação de percentuais mínimos.

¹⁰ Lei Federal 6.766/79, art. 4º, inciso I, redação alterada pela Lei 9.785/99.

No que tange à realidade dos municípios da RMBH, a definição destes quantitativos é comumente utilizada a partir de percentuais de áreas parceladas. Quanto à exigência no âmbito metropolitano, de acordo com o Decreto Estadual 44.646/2007¹¹, há que se cumprir uma destinação mínima de 5% (cinco por cento) de áreas públicas institucionais para equipamentos públicos urbanos¹² e comunitários¹³, e 10% (dez por cento) de área para espaços livres de uso público¹⁴, além da manutenção do disposto na Lei 6.766/79, com a necessidade de destinação das áreas para sistema viário, não podendo o somatório de todas as áreas públicas ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento)¹⁵ do total da gleba alvo de parcelamento.

Ao se tratar de áreas pertencentes às regiões metropolitanas, observa-se que de acordo com o art. 13 da Lei 6.766/79, caberá aos Estados disciplinar a aprovação de parcelamentos do solo pelos municípios, e nesse contexto, observada a adoção do parâmetro mais restritivo, caso o município não disponha de parâmetros específicos, ou caso estes sejam inferiores aos exigidos pelo Decreto Estadual 44.646/07.

Quanto à flexibilização destes percentuais, a normativa estadual permite a doação de percentuais menores apenas para os loteamentos industriais acima de 15.000 m² (quinze mil metros quadrados). Tal flexibilização, quando da instauração dos PEEU's, poderia também abranger os parcelamentos que apresentarem ao poder público estudos detalhados de densidade populacional da gleba parcelada relacionada à capacidade projetada de provisão de equipamentos de uso público, para habitação de interesse social e acesso às áreas de lazer, tal como estabelece o Estatuto da Cidade¹⁶.

No processo de aprovação da área a ser parcelada no contexto de expansão urbana e respectivo PEEU, poderia ser aberto campo para que os loteadores possam adotar

¹¹ Decreto 44.646/2007 – normativa que dispõe sobre a disciplina e anuência prévia pelo Estado de Minas Gerais para aprovação de projetos de parcelamento do solo de áreas urbanas municipais.

¹² Por equipamentos públicos urbanos compreendem-se os destinados ao abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

¹³ Por equipamentos públicos comunitários compreendem-se os destinados à educação, cultura, lazer, saúde e similares.

¹⁴ Por espaços livres de uso público, compreendem-se as áreas verdes, as praças, os bosques, as áreas de lazer e similares.

¹⁵ Decreto Estadual 44.646/07, art. 11.

¹⁶ Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.527/01, art. 28, §3º).

parâmetros especiais para cada parcelamento, destinando menos ou mais áreas para o poder público.

Para os casos em que fossem destinadas menos áreas públicas (levando-se em consideração a característica do parcelamento), se teria um parcelamento mais rentável, uma vez que seria possível configurar mais área de lotes, ou seja, mais área comercializável.

Nestes casos específicos, o poder público poderia, por exemplo, exigir do loteador a entrega de equipamentos públicos já edificadas, ou praças já urbanizadas, contrapondo-se ao conceito de 'urbanização incompleta'¹⁷ vigente, garantindo o atendimento ao item 'g' deste capítulo, que trata da justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização.

Dando continuidade às determinações do art. 42-B, passar-se-á para a discussão do próximo item, que fala da exigência de definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo nas novas áreas de expansão.

- d) **Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda:** trata-se da definição de usos desejados à área de expansão, dada por meio da definição de parâmetros urbanísticos específicos, notadamente destinados a inferir a diversificação de usos, tendo como princípio evitar 'funcionalismos' e zoneamentos 'segregadores', evitando separações claras de usos, a não ser nos casos em que haja usos incompatíveis.

Este item demonstra a intenção de evitar que as novas áreas sejam implantadas sem parâmetros específicos, os quais poderiam ser facilmente adaptados aos interesses dos empreendedores das novas áreas de expansão, visto que as alterações de perímetro urbano se davam, antes da publicação do art. 42-B, em Lei específica de alteração do perímetro urbano, sem necessariamente definir os usos permitidos e preocupar-se em compatibilizar com os usos e ocupações recorrentes nos parcelamentos vizinhos.

¹⁷ Conceito discutido por Santoro (2014), exposto no Capítulo 1 do presente estudo.

Outra inovação do art. 42-B é tratar de assunto tão caro aos urbanistas e planejadores urbanos atuais, que é a definição de instrumentos que permitam a destinação de áreas para as habitações de interesse social, assunto que será tratado no item 'e' que segue:

- e) **A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido:** percebe-se, aqui, a preocupação em destinar parte das áreas parceladas para habitação de interesse social, seja esta através da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Essas áreas identificam-se pelos espaços urbanos destinados à habitação de interesse social, de acordo com a característica do assentamento, com parâmetros urbanísticos particularizados, de maneira a facilitar uma possível regularização fundiária. Podem, também, simplesmente garantir a oferta mínima de terras para esta destinação, como ocorre nos casos de parcelamentos genéricos, com a destinação de áreas específicas para este fim no caso de parcelamentos vinculados, evitando ações especulativas quanto a um possível melhor e mais rentável uso para aquelas áreas.

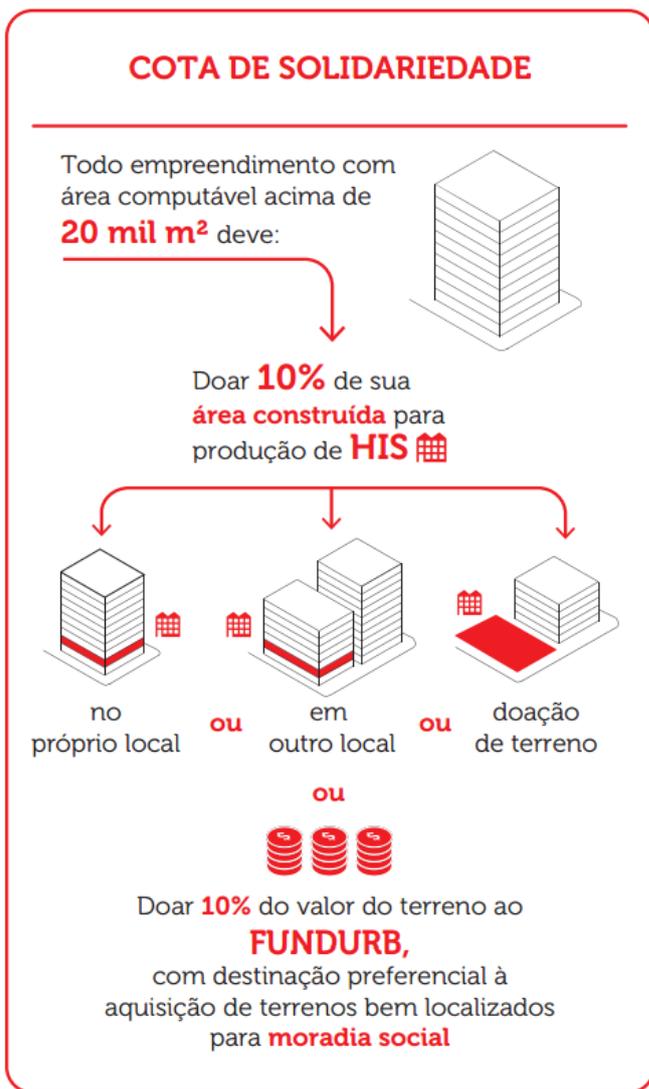
Um exemplo é o estabelecimento pelo poder público, da exigência de instauração da Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo próprio loteador. No caso do município de São Paulo-SP, ela se dá por meio do esquema apresentado pela Figura 7, para aqueles empreendimentos de maior porte. Esta exigência não exime aos interessados, a destinação das áreas públicas exigíveis pelo procedimento padrão dos processos de parcelamento do solo.

Especificamente na proposta do município de São Paulo-SP¹⁸, tem-se que, para os empreendimentos com área maior de 20.000m² (vinte mil metros quadrados), deverá haver doação de 10% (dez por cento) da sua área para HIS, no próprio local ou em

¹⁸ Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

outro com características equivalentes, como também sendo possível a doação de parte do terreno, ou o equivalente em pecúnia¹⁹, que será depositado no fundo específico que tem como destinação principal a compra de terrenos bem localizados no município para construção de moradia social.

Figura 7: Cota de Solidariedade do município de São Paulo - SP



Fonte: SÃO PAULO, 2015.

A instauração da 'Cota de Solidariedade' pelo município de São Paulo-SP é um exemplo de destinação de áreas específicas de HIS como garantia de oferta mínima de áreas para combater tanto o déficit habitacional das cidades como permitir uma miscigenação de usos e estratos sociais nos parcelamentos urbanos.

¹⁹ Pecúnia: dinheiro, valores financeiros.

Além de cuidar da definição de parâmetros destinados à previsão e provisão de áreas à HIS, o PEEU também deverá definir diretrizes de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, que será próximo item a ser discutido.

- f) **Definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural:** determina a necessidade de avaliar as áreas específicas para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, e as diretrizes destinadas à sua preservação.

Este item prioriza o detalhamento das ações necessárias à preservação ambiental e do patrimônio possivelmente presentes na área de intervenção, muitas vezes esquecidos ou simplesmente ignorados quando das alterações de perímetros urbanos.

Após a explanação dos itens acima, será apresentado o item que fala da necessidade de definição de mecanismos de garantia da justa distribuição dos custos e benefícios decorrentes do processo de se 'fazer e vender a cidade', prerrogativa do poder público, delegada aos proprietários de terra. O próximo item tratará também da necessidade de definição de estratégias que permitam a recuperação da valorização fundiária ou mobiliária. Estas estratégias são decorrentes da ação do poder público quando da permissão de alteração do uso rural para urbano das novas áreas de expansão.

- g) **Definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público:** este item trata da necessidade de planejamento das ações públicas em infraestrutura, como também dos marcos regulatórios municipais que tratam dos parâmetros de construção, ocupação e uso do solo. Esse planejamento se faz necessário pela conseqüente valorização da terra em decorrência da ação de obras públicas, alteração do uso ou maior permissividade da legislação urbanística.

Este é considerado o ponto crucial do PEEU, uma vez que explicita a necessidade de recuperação ou captura de ao menos parte da valorização fundiária pelo poder público, cuja prática tem sido incorporada quase que pela totalidade pelos empreendedores do mercado de terras. Apesar dessa diretriz estar contida previamente no próprio Estatuto da Cidade²⁰, esta exigência corrobora com a premissa de que as ações do poder público, de maneira recorrente, vêm beneficiando particulares cujo ônus tem sido absorvido praticamente por completo, pelo próprio poder público (alguns destes instrumentos serão detalhados no item 2.3 deste capítulo).

A referida legislação determina também, que o PEEU deverá ser instituído por lei municipal e respeitar as exigências do plano diretor, quando houver, além de dispensar a elaboração do próprio PEEU, nos casos em que o plano diretor municipal já contemplar as exigências estabelecidas.

Ao se avaliar as exigências a serem cumpridas quando da elaboração do PEEU, percebe-se que tal normativa sugere uma preocupação com as novas áreas de expansão urbana municipais, limitando as tendências de ocupação às áreas mais propícias. Levam em consideração também, as necessidades de proteção ambiental, de diversificação de usos e previsão de áreas para habitação de interesse social, evitando, assim, que a cidade cresça desordenadamente e de forma segregada.

Dentre todos os itens exigidos para a implementação do PEEU, o mais inovador é o que trata da necessidade de definição de mecanismos para recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. Uma maneira de se recuperar, ou capturar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público é através da instauração, regulamentação e implantação dos instrumentos de gestão e recuperação da valorização fundiária, que serão avaliados em seguida.

²⁰ Lei 10.257/01, art. 2º, incisos IX e XI.

2.3 Instrumentos de gestão e recuperação da valorização fundiária

Os instrumentos de gestão da valorização fundiária são utilizados para garantir o retorno da apropriação indevida do particular decorrente da ação de obras do poder público, ou da permissividade da legislação urbanística.

A implantação de obras públicas, como por exemplo, no alargamento e urbanização de grandes avenidas, implantação de sistemas de transporte público de grande vulto, tais como o metrô ou o sistema de transporte rápido por ônibus, também conhecido por BRT²¹, os terrenos que se localizam nas proximidades destes empreendimentos públicos obtém valorização em decorrência dessas obras. Esta valorização em uma condição em que não haja captura ou instituição de instrumentos de recuperação pelo poder público, será totalmente absorvida pelo proprietário do terreno.

O mesmo ocorre com a permissividade da legislação, como por exemplo, a adoção de um potencial construtivo maior em um determinado local (em decorrência da capacidade de absorção da densidade construtiva pela instauração prévia de obras de infraestrutura implantadas pelo poder público), fator que determina uma maior valorização de um terreno em decorrência de outro (com menor potencial construtivo).

Estes instrumentos, instituídos legalmente no Brasil (e que serão detalhados a seguir) poderiam ser utilizados para restituir ao menos parte desta mais-valia injustamente apropriada pelo particular, qual seja a Contribuição de Melhoria, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso e do Direito de Construir, como a própria instauração dos instrumentos preconizados quando da implantação do PEEU, instrumentos os quais serão discutidos a seguir.

2.3.1 Contribuição de Melhoria

Regulamentado pelo Decreto-Lei nº 195/1967, a Contribuição de Melhoria é um tributo que pode (e deve) ser cobrado quando da valorização de imóveis pela implantação de obras públicas. É pouco utilizado pelos municípios e demais entes

²¹ BRT - *Bus Rapid Transit*, em inglês.

federativos, muitas vezes por suscitar questionamentos relativos à 'bitributação', como também (e principalmente) por se tratar de instrumento 'impopular', apesar de ser legal e legítimo.

Em suma, a Contribuição de Melhoria funciona como um rateio os custos de uma obra pública entre os beneficiados para o caso destes se encontrarem em sua zona de influência e terem recebido valorização dos seus imóveis em decorrência de tais obras. Legalmente, o valor cobrado não poderá exceder o quanto valorizou o imóvel, no limite do custo das obras.

Caso os imóveis afetados tenham valorizado menos que o custo total da obra, a partir deste valor, o custeio se dará pelo Poder Público. Entretanto, se a obra valorizou mais que o seu custo de construção, esse valor que excedeu será totalmente apropriado pelo proprietário do imóvel, capturando assim apenas parte da valorização imobiliária.

2.3.2 Outorga Onerosa de Alteração de Uso

A Outorga Onerosa da Alteração de Uso – OOAU²² consiste na possibilidade do município estabelecer regras e critérios de cobrança quando for alterado o uso rural para urbano (através da alteração do perímetro urbano), ou uso residencial unifamiliar para uso misto e desta alteração resultar na valorização do imóvel.

Caberá ao proprietário de terras, no caso de alteração de uso em que incida cobrança da OOAU, o pagamento de tributo lastreado ao valor da terra e à sua perspectiva de valorização, atrelado também aos coeficientes e parâmetros urbanísticos ora aplicados no antigo terreno rural ou no antigo uso previsto à área, mediante fórmula de cálculo específica.

Para Santoro (2014), este instrumento necessita de um aprofundamento sobre a fórmula de cálculo, visto que deve ser pensado pela sua potencialidade de urbanização, não pela referência de uma terra 'rural', mais barata, visto que os custos com ampliações de infraestruturas e serviços demandados com a nova área urbana geralmente não são computadas.

²² Estabelecido pelo art. 30 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Outro instrumento de gestão da valorização imobiliária é a cobrança de aportes ou contrapartidas financeiras pela maior permissividade construtiva, que será discutida no item 2.3.3 que segue.

2.3.3 Outorga Onerosa do Direito de Construir

De acordo com o art. 29 do Estatuto da Cidade, “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Tal flexibilidade, que será aferida a alguns terrenos específicos, propiciará a valorização dos mesmos. Entretanto, a incidência do tributo para exercer este direito gera a auto regulação do mercado.

A fórmula de cálculo para a cobrança e determinações das contrapartidas a serem exercidas pelos proprietários deverão ser proporcionais ao benefício da outorga, em respeito ao inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade, distribuindo com justiça os ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização das cidades, tal como ocorre com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

É um dos instrumentos de captura de mais-valias fundiárias que começam a ser utilizados nos municípios brasileiros com maior frequência, entretanto, vislumbra-se ainda uma incapacidade em determinar, com clareza, os valores justos para esta proporcionalidade em custo x benefício. Fora isso, destaca-se o fato de que o ônus direto deste instrumento recai sobre quem irá adquirir o lote e edificar, e não sobre o loteador.

2.3.4 CEPAC

Podem ser citados, atrelados às Operações Urbanas Consorciadas – OUC's, instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade²³, os títulos de Certificados de Potenciais Adicionais de Construção, ou CEPAC's, que se dão pela expectativa de

²³ Art. 34 da Lei 10.257/01.

valorização de áreas que sofrerão a ação pública na dotação de infraestrutura e intervenções específicas.

Smolka (2014) mostra que tais operações urbanas destinam-se à promoção da “reestruturação de grandes áreas da cidade através de incentivos de base fundiária oferecidos a parcerias público-privadas (PPP’s), envolvendo autoridades públicas locais, empreendedores, proprietários de terras e outros grupos de interesse”, tais como moradores e usuários destes locais.

É um título imobiliário, lastreado pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que garante a arrecadação antecipada dos valores destinados às obras de transformação de determinada área de uma cidade, e garante, em parte, a recuperação da valorização imobiliária, uma vez que a recuperação efetiva depende do comportamento do livre mercado, e de estratégias de lançamento dos títulos.

Estes poderão ser lançados, como por exemplo, em leilão único ou em vários, na determinação coerente dos valores das intervenções previstas à determinada área e a sua proporcionalidade em valorização ao adquirente.

Visto ser possível a sua negociação livre no mercado secundário, o CEPAC pode também, se configurar como instrumento de captura de mais-valia por um intermediário que adquiriu tais títulos na condição de aferir lucro sobre a expectativa da sua valorização. Isto pode ocorrer em decorrência dos preços praticados pelo mercado em função de uma operação urbana se tornar exitosa, e assim, repassá-la aos interessados em realmente utilizarem o potencial adicional de construção.

2.3.5 Consórcios Imobiliários e Reajuste de Terrenos

Está em tramitação na Câmara, Projeto de Lei²⁴ elaborado pelo Senado Federal que traz a instauração dos consórcios imobiliários²⁵ como forma de viabilização dos PEEU’s. Estes são definidos pelo mecanismo de gestão pelo qual glebas contíguas

²⁴ Projeto de Lei nº 65, de 2014, elaborado pelo Senador Paulo Bauer em 27/02/2014 (Vide Anexo A), com proposta de alteração da redação do art. 46 do Estatuto da Cidade.

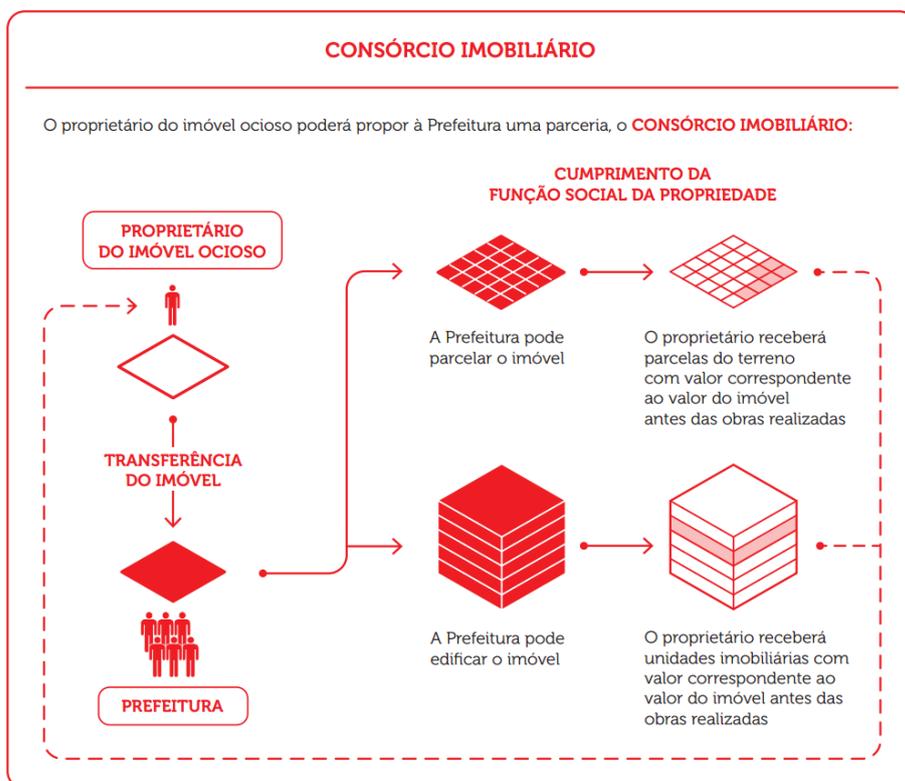
²⁵ Instrumento estabelecido pelo art. 46 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

são incorporadas ao patrimônio de um fundo específico de maneira a integralizar cotas²⁶ a serem convertidas em lotes ou unidades autônomas edificadas após a conclusão das obras.

Ora, quando a legislação supracitada dispõe sobre a instituição dos consórcios imobiliários, considera a instauração de instrumento também conhecido como Reajuste de Terrenos. O ponto central dessa modelagem, também conhecida como *Land Readjustment* (em inglês) é a possibilidade de que tanto o empreendedor/incorporador (podendo este ser o próprio poder público) quanto os proprietários possam compartilhar os benefícios do empreendimento.

A Figura 8 mostra o mecanismo básico da instauração do consórcio imobiliário (exemplo do município brasileiro de São Paulo-SP) para os casos de proprietários de imóveis ociosos.

Figura 8: Mecanismo dos consórcios imobiliários



Fonte: SÃO PAULO, 2015.

²⁶ Um dos motivos pelos quais este instrumento não tem sido bem sucedido, refere-se ao atrelamento das 'cotas' referente ao imóvel, o valor da base de cálculo do IPTU (Lei 10.257/01, art. 46, §2º c.c. art. 8º, § 2º). Como as alíquotas deste imposto em geral são desatualizadas, o valor referente à 'cota' do imóvel, de acordo com o instrumento, seria inferior ao seu valor de mercado.

Trata-se de instrumento capaz de reverter a lógica da desapropriação²⁷ ou simplesmente adiantar o processo de desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública²⁸, sendo possível à municipalidade acordar junto ao proprietário o recebimento de parte do terreno parcelado (no caso de glebas), ou parte das frações edificadas, em caso de terreno previamente parcelado - fazendo o proprietário jus ao que tem direito.

Ou seja, nos casos em que os consórcios imobiliários são firmados, não há, por parte da municipalidade, o pagamento do valor do terreno em dinheiro, e sim por meio do repasse posterior de parte do empreendimento público, seja através de lotes urbanizados, ou andares de uma edificação, como por exemplo.

Observa-se, entretanto, que é praticamente inexistente no Brasil a instauração de instrumentos urbanísticos que lidam com esse tipo de situação. Pinto (2013) mostra que o Reajuste de Terrenos trata-se de

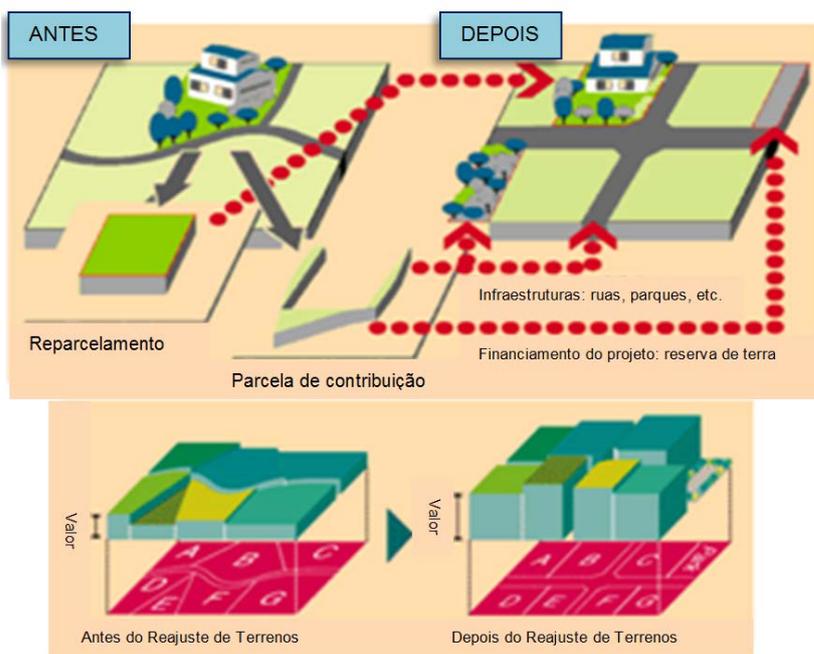
... sistema bem institucionalizado de rearranjo fundiário (...), pelo qual os proprietários de imóveis antigos são substituídos por novos, mais adequados ao planejamento urbano vigente, sem que se alterem as relações de propriedade preexistentes. Os proprietários entregam seus imóveis a uma entidade incumbida de executar o empreendimento, que pode ser pública ou privada, e recebem, ao final, unidades imobiliárias novas, sem pagamento de dinheiro de parte a parte. (PINTO, 2013, p.7).

A principal vantagem deste instrumento é a substituição da negociação específica direcionada a cada proprietário por um método de tomada de decisão coletiva, contemplando interesses dos diversos atores envolvidos. A viabilização financeira do investimento é dada a partir da não necessidade de dispêndio imediato de recursos, visto que a entrega dos imóveis não urbanizados (no caso de alteração de uso rural para urbano com a implantação dos PEEU's) se dá em troca de um imóvel futuro, urbanizado, e de maior valor (vide Figura 9).

²⁷ De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, art. 5º, XXIV, tem-se que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”.

²⁸ Constituição Brasileira, art. 182, parágrafo 3º: antes do processo de desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública, faz-se necessária a inclusão/indicação da área não parcelada, utilizada ou edificada no Plano Diretor para que o proprietário dê o correto aproveitamento (demarcação como área de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias) e sucedido da cobrança do IPTU progressivo ao longo do tempo.

Figura 9: Mecanismo de reajuste de terrenos em duas e três dimensões



Fonte: Adaptado de Shimy, 2012.

Pinto (2013) mostra que, neste modelo de intervenção, o conjunto de proprietários incluídos no perímetro de intervenção pode se organizar e propor ao município um projeto de reparcelamento da área. Independente disto, o próprio município pode propor um projeto aos proprietários. Em ambos os casos, faz-se necessária a maioria qualificada de adesão ao projeto. Para este caso, os proprietários que não tenham aderido, poderão ser desapropriados caso não concordem em vender seus imóveis ao empreendedor.

De acordo com o mesmo autor, para que essas operações possam ocorrer, “é preciso que antes tenha sido aprovado um plano urbanístico geral para a cidade, delimitando áreas a serem objeto de intervenção e planos urbanísticos específicos que estabeleçam o desenho urbano detalhado de cada empreendimento”, planos os quais, o autor ressalta a necessidade de que seja assegurada a ampla participação da sociedade. (PINTO, 2013, p. 7). Ora, é destacada, então, a necessidade de implementação anterior de instrumento urbanístico aos moldes do que podemos imaginar serem os PEEU's.

Apesar do reajuste de terrenos ser um método de intervenção urbanística amplamente utilizado no Japão, Alemanha, Portugal, Colômbia, dentre outros países, é pouco conhecido no Brasil. De acordo com Pinto (2013), o instrumento adequa-se às necessidades de redivisão de propriedades rurais, conversão de áreas rurais para uso urbano, renovação urbana, para alteração de usos ou reforço de infraestrutura, implantação de novas infraestruturas em áreas densamente povoadas e recuperação de áreas destruídas ou sujeitas a acidentes ou calamidades naturais.

Portanto, o poder público recebe ao final do empreendimento, as áreas destinadas a uso público, como ruas, parques e praças, e as áreas reservadas para implantação das áreas institucionais (dependendo da instauração do consórcio estas já poderiam vir edificadas). Além de todos estes benefícios, há também os “imóveis particulares [lotes urbanizados], que podem ser utilizados em política habitacional de interesse social ou alienados no mercado, como forma de recuperação da mais-valia urbana”. (PINTO, 2013, p. 6-7).

2.4 A viabilidade dos Projetos Específicos de Expansão Urbana

Inicialmente abordada no início deste capítulo, a exigibilidade de elaboração de projeto específico para as novas áreas de expansão urbana municipais quando da alteração do perímetro urbano (Projetos Específicos de Expansão Urbana – PEEU) suscita a necessidade de adoção e definição de forma mais específica as alterações de perímetro urbano.

A análise dos processos de expansão das zonas urbanizáveis em curso em 2015 revela que esses se dão de acordo com a vontade de poucos interessados, e que trazem grandes prejuízos à ordem econômica, social e ambiental das cidades brasileiras.

É natural preocupar-se com a maneira com a qual os PEEU's serão elaborados, pois há, na redação da referida legislação, questionamentos relativos aos procedimentos de elaboração destes projetos específicos obrigatórios, pois alguns municípios

entendem que podem e devem requerer ao proprietário da gleba, a elaboração do projeto específico.

Visto o exposto, há que avaliar se os projetos específicos obrigatórios irão controlar (de fato) as expansões do tecido urbano, promovendo assim o ordenamento territorial do solo urbano municipal e a respectiva captura da mais valia fundiária gerada, tal como se propõe o instrumento.

De forma a cercear as possíveis dúvidas que a redação atual do art. 42-B ocasiona com relação à sua aplicabilidade e atores responsáveis pela sua elaboração, o Projeto de Lei²⁹ elaborado pelo Senado Federal que altera o parágrafo 3º do art. 42-B do Estatuto da Cidade (o mesmo que dispõe sobre a criação dos consórcios imobiliários - instrumento discutido previamente neste capítulo), esclarece que o PEEU deverá ser “elaborado pela Prefeitura, com participação popular, e aprovado pela Câmara Municipal”.

A inexistência da regulamentação do instrumento suscita certa incompreensão às tais exigências, que devem incidir sobre os valores percentuais ou de acordo com a densidade do parcelamento. Ainda não se sabe quais seriam as consequências de cada alternativa para prever tais áreas, uma vez que caberá a cada município determiná-las.

A partir dos estudos relacionados aos PEEU's, faz-se necessária, antes da explanação da legislação que tratou da expansão dos municípios alvo dos estudos de caso, realizar uma contextualização metropolitana, tendo em vista tratar-se de municípios pertencentes à RMBH, sujeitos a marcos regulatórios e procedimentos específicos atinentes às suas expansões urbanas.

²⁹ Projeto de Lei nº 65, de 2014, elaborado pelo Senador Paulo Bauer em 27/02/2014 (Vide Anexo A).

3 CONTEXTUALIZAÇÃO METROPOLITANA

O sentido atual de urbanização está associado à transferência de pessoas do meio rural para o urbano, com o aumento populacional das cidades em relação à área rural. O estudo de urbanização contemporânea, entretanto, está apresentado ao desafio da vida nas metrópoles, e as redes urbanas surgem enquanto sistemas integrados de maior amplitude.

De acordo com Davanzo et al (2011), tem-se que:

A experiência de metropolização está historicamente associada aos processos de industrialização e urbanização. Em maior ou menor grau, suas características básicas são a grande concentração populacional, a multifuncionalidade e a presença de relações econômicas diferenciadas nos âmbitos nacional e internacional. (...) Em geral, a fase de crescimento da metrópole ocorre por meio da conurbação de municípios a partir da expansão física do município-sede, caracterizando-se pela monocentralidade. (DAVANZO et al, 2011, p.97).

A partir das últimas décadas do séc. XX ocorrem mudanças na organização física, funcional e espacial das metrópoles, mudanças às quais expressaram “transformações nas condições de produção e consumo movidas pelas inovações tecnológicas e de acumulação de capital de âmbito global”, as quais se somam à intensificação das “tendências de reestruturação da base econômica produtiva, sendo visível a reestruturação do mercado de trabalho e a relativa dispersão espacial das atividades produtivas e da população”. (DAVANZO et al, 2011, p.98).

Tais mudanças, segundo os autores, são caracterizadas pela dispersão e descontinuidade espacial das áreas anteriormente urbanizadas, reforçam-se de sobremaneira de maneira articulada e integrada funcionalmente com os circuitos modernos da economia, apoiando-se pela ampla rede de transportes e de comunicações, favorecendo, assim, a formação de novas centralidades.

Observa-se, entretanto, que a urbanização das metrópoles não está relacionada apenas ao crescimento demográfico e econômico dos centros urbanos, uma vez que está imbricada na formação e organização da rede urbana, uma série de

transformações e articulações expressas na organização do espaço regional e nas relações de dependência e hierarquia destas cidades.

Assim sendo, a próxima seção tratará do papel do estado na formação da metrópole, suas responsabilidades, omissões e estratégias de governança relacionadas, principalmente, à atividade regulatória sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo metropolitano.

3.1 O papel do estado na metrópole (o caso da RMBH)

Com a criação da RMBH em 1973, a Constituição do Estado determinou que a instituição da região metropolitana, constituída por agrupamento de municípios limítrofes, deveria dar-se para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

Por funções públicas de interesse comum, entende-se por serviços de natureza pública, os quais a realização por um município, isoladamente, seja inviável ou impacte os outros municípios integrantes de uma região metropolitana³⁰.

O principal objetivo destas funções públicas de interesse comum (FPIC's) “é o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos de sua polarização”. (CÉSAR, 2011, p. 13)

Dentre as FPIC's estabelecidas pela legislação estadual³¹, estabeleceu-se que o “uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente” fosse uma delas.

Quanto às determinações legais de uso e ocupação do solo, a Constituição da República Federativa do Brasil³² as trata como de competência municipal. Ou seja, é

³⁰ Art. 43 da CEMG.

³¹ Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006, art. 8º.

³² BRASIL, 1988: Constituição da República Federativa do Brasil.

o ente municipal o responsável pela definição de diretrizes e planejamento das políticas de uso e ocupação do solo que compõe o seu território (SOUZA, 2007, p. 7).

Entretanto, segundo Souza (2007) e as determinações da Lei 6.766/79, essa competência será limitada quando o município em questão integrar uma região metropolitana. Esta relativização da autonomia municipal ocorre pelo fato da gestão do solo constituir-se como uma FPIC e a sua realização causar impacto sobre outros municípios integrantes à sua região metropolitana.

No caso mineiro, a Lei Complementar que dispõe sobre a RMBH, em seu Art. 8º, §1º e 2º, expõe que:

Os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum, [e] os planos específicos de uso do solo que envolvam área de mais de um Município serão coordenados em nível metropolitano, com a participação dos Municípios e órgãos setoriais envolvidos. (MINAS GERAIS, 1989).

Ou seja, além de terem as suas prerrogativas de entes autônomos relativizadas perante o bom planejamento e gestão da metrópole, a legislação dispõe que os planos diretores municipais estejam alinhados ao plano diretor de desenvolvimento integrado da metrópole.

Em complemento aos conceitos de relativização da autonomia municipal, a Lei Federal 6.766/79³³, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, visou controlar a expansão e o parcelamento urbanos “por meio da exigência de padrões e requisitos desejáveis para uma ocupação segura” (PEREIRA COSTA, 2004, p. 57), e definiu que aos estados caberia disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos quando estes integrarem regiões metropolitanas³⁴.

³³ Art. 13 da Lei Federal 6.766/79, que definiu, em seu parágrafo único: “No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana”.

³⁴ Também cabe aos estados, devido à mesma normativa, disciplinar a aprovação de parcelamentos do solo que possuam mais que 1.000.000,00 m² (1 milhão de metros quadrados) ou localizem-se em área limítrofe do município, que pertença a mais de um município ou então que estejam localizados

Assim sendo, ainda no que se refere à gestão compartilhada das FPIC's mineiras, mais especificamente relativa ao planejamento e gestão do uso e ocupação do solo, instituiu-se a figura das diretrizes metropolitanas para o parcelamento do solo e anuência prévia do Governo do Estado para a aprovação dos parcelamentos do solo pelos municípios integrantes da RMBH.

O procedimento de expedição de certidão de anuência prévia refere-se ao processo no qual o projeto de parcelamento do solo, o qual estaria apto para aprovação pelos municípios, tenha que ser analisado antes pelo Estado para que este informe se há algum conflito com municípios vizinhos, ou se este encontra-se em consonância com as diretrizes metropolitanas para aquela região.

Ressalta-se, aqui, que a “competência para aprovação do empreendimento é do município. O estado federado faz (...) apenas uma análise prévia em que emite as diretrizes metropolitanas, aprovando [anuindo³⁵] ou não o loteamento ou desmembramento de terra” (CÉSAR, 2011, p.22).

A primeira experiência de gestão metropolitana do solo na RMBH deu-se através da instituição da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) em 1974. O órgão fora instituído como uma autarquia estadual, junto com Conselhos Deliberativos e Consultivos da RMBH.

O planejamento metropolitano vigente a essa época, anterior à promulgação da Carta Magna de 1988³⁶, caracterizava-se pelo excessivo centralismo e autoritarismo, não abrindo espaço para a participação efetiva dos municípios, tampouco da sociedade civil (CEDEPLAR, 2015), ressaltando o aspecto de dominação da União.

Segundo Tonucci Filho (2012), durante a década de 70, as autarquias responsáveis pelo planejamento da metrópole elaboraram uma série de planos, estudos e

em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal.

³⁵ Tendo em vista que quem aprova o parcelamento do solo é a instância municipal, conforme ressaltou César (2011), esta autora entende que o estado somente anui, e não aprova.

³⁶ BRASIL, 1988: Constituição da República Federativa do Brasil.

diagnósticos técnicos detalhados sobre a metrópole, subsidiando e orientando os investimentos e políticas públicas das metrópoles nacionais.

Entretanto, o autor ressalta que tais investimentos foram realizados de forma setorial e desarticulados, tendo como exemplo a atuação de agências e empresas estatais: o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DER). (TONUCCI FILHO, 2012, p. 51).

Além de responsabilizar-se pela elaboração dos estudos, diagnósticos e planos técnicos relativos à metrópole em tela, o principal procedimento de intervenção fora a expedição da certidão de anuência prévia aos projetos de parcelamento do solo metropolitanos, conforme fora ratificado pela Lei Federal de 1979³⁷.

Como resposta às maiores exigências regulatórias sobre o território metropolitano, houve, por parte dos incorporadores, um processo de recusa em parcelarem áreas destinadas à baixa renda na RMBH, transferindo os seus empreendimentos para a borda da metrópole, de maneira a baratear os custos dos lotes. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 58). Desta forma, originou-se a primeira expansão do perímetro da RMBH:

Este fato levou à criação de novas fronteiras de ocupação e, conseqüentemente, à expansão do perímetro da RMBH para melhor controle das novas áreas parceladas. Este fato comprova a ineficácia do instrumento [anuência prévia] para o controle da expansão metropolitana. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 58)

Em contraponto a este “maior” controle às expansões mediante inclusão de novos municípios à RMBH, criou-se uma metrópole onde os administradores municipais “acabavam por achar conveniente dividir com outro órgão a responsabilidade por exigências em relação aos loteamentos a serem implantados em seus municípios”. (MARES GUIA, 1994, p.96).

³⁷ BRASIL, 1979: Lei 6.766/79.

Com a extinção do PLAMBEL em 1996³⁸, o planejamento praticamente extinguiu-se e a gestão da metrópole deu-se de forma reduzida. O procedimento de expedição de certidões de anuência prévia se tornou mero ato burocrático, não havendo correlação entre o documento expedido e nenhum estudo mais aprofundado da metrópole.

A mesma Lei que extinguiu o PAMBEL atribuiu à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) a responsabilidade pela gestão metropolitana, movimento que segundo Álvares, Lansky e Teixeira (2009), deu-se de forma centralizadora, contrariando a Lei³⁹ que criara a RMBH no âmbito estadual, 3 (três) anos antes.

A referida legislação, além de extinguir o PLAMBEL, pulverizou as suas ações, transferindo algumas das suas atribuições para diversos órgãos: SEPLAN, Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Geociências Aplicadas (IGA).

Para a SEPLAN ficara a responsabilidade de exercer a função de Secretaria Executiva da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AMBEL), assessorando-a tecnicamente, além de coordenar o planejamento metropolitano e responsabilizar-se pelas expedições das certidões de anuência prévia para parcelamento do solo urbano na metrópole.

À Fundação João Pinheiro ficara a responsabilidade de pesquisa, documentação, estudo e de orientação técnica aos municípios, enquanto ao Instituto de Geociências Aplicadas fora atribuída a responsabilidade perante as atividades de geoprocessamento.

Álvares, Lansky e Teixeira (2009) comentam esta questão:

As iniciativas do Governo de Minas frente à questão metropolitana parecem ter objetivado claramente a desarticulação dos seus municípios (...). Assim, o que poderia ter sido uma evolução descentralizadora apareceu como uma força desorganizadora, mantendo ainda o estilo de planejamento de cima para baixo. (ÁLVARES, LANSKY E TEIXEIRA, 2009, p. 11).

³⁸ MINAS GERAIS, 1996: Lei nº 12.153, de 21 de maio de 1996.

³⁹ MINAS GERAIS, 1993: Lei Complementar nº 26, de 14 de janeiro 1993.

Assim sendo, segundo Costa e Peixoto (2007), apesar de existir uma análise prévia destes empreendimentos, desde a extinção do PLAMBEL até o momento de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH, em 2010-2011, o controle da expansão urbana da metrópole fora dado a partir, tão somente, da participação formal do Estado.

É possível sustentar ainda uma postura omissa do Estado neste período pós-PLAMBEL. Na RMBH, instala-se a falta de debate da questão metropolitana, “capaz de subsidiar o planejamento e a gestão municipal, a elaboração e implementação de planos diretores, ou ainda auxiliar na análise de processos de licenciamento de atividades urbanas, entre as quais o parcelamento do solo”. (COSTA E PEIXOTO, 2007, p.323).

Para os autores, as diretrizes de planejamento metropolitano (quando utilizadas), baseavam-se nos estudos elaborados pelo PLAMBEL nas décadas de 70 e 80, e desconsiderava a evolução do processo de metropolização vivenciado na RMBH desde aquele período até os anos 2000.

Pereira Costa (2004) analisa a forma resultante dos processos de expansão da metrópole, e atesta que os rígidos aparatos legais não impedem que os incorporadores parcelem grandes extensões de terras, as quais, algumas vezes se dão de forma inadequada, tal como Costa e Peixoto (2007) complementam:

Em consequência, alguns problemas são desencadeados, podendo-se citar, entre outros, ocorrência de assentamentos humanos em áreas ambientalmente frágeis, desatenção à capacidade de suporte do sítio natural e das estruturas instaladas, intensa especulação imobiliária e ilegalidade da ocupação de áreas periféricas, insuficiência de serviços públicos, desarticulação institucional, escassez de recursos humanos e financeiros e desinformação e omissão da decisão política, resultando na ineficiência do setor público no controle do processo de expansão urbana e ausência de mecanismos efetivos de participação social na administração e construção da metrópole. (COSTA E PEIXOTO, 2007, p.323-324).

No caso da expansão urbana via parcelamento do solo na RMBH, as restrições técnicas relacionadas à ocupação de áreas frágeis, com declividades importantes e de proteção ambiental foram por muito tempo negligenciadas. Quando da análise de processos de parcelamento do solo pós-PLAMBEL, é possível observar anuências

do estado para áreas frágeis ambientalmente, designação de áreas de lotes sobre nascentes, cursos d'água, voçorocas e em declividades inadequadas para o assentamento humano⁴⁰.

Como resultado à esta (in)ação do Estado, tem-se “um processo de expansão urbana fragmentado e desarticulado, comandado prioritariamente pelos interesses do capital imobiliário/fundiário, que tem agravado a vulnerabilidade física, ambiental e urbana da região”. (COSTA E PEIXOTO, 2007, p. 323).

De acordo com Tonucci Filho (2012), foi com a criação das Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, no ano de 2003, e sua substituição em 2007 pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, ambas inseridas na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), que houve a efetivação do processo de institucionalização e efetivação de um novo modelo de gestão metropolitana no estado.

Assim sendo, o autor complementa que, assumindo neste período a gerência do Projeto Estruturadores da RMBH, a SEDRU buscou reestabelecer o arranjo institucional de governança metropolitana e de cooperação entre os municípios (TONUCCI FILHO, 2002, p. 167).

Em 2007 realizou-se a 1ª Conferência Metropolitana da RMBH, na qual realizou-se a eleição e posse dos membros do Conselho Deliberativo e eleição dos delegados para formação do Colegiado da Sociedade Civil. Segundo Tonucci Filho (2012), neste mesmo evento houve a assinatura pelo governador do decreto que regulamenta o Fundo Metropolitano, como também fora realizada a entrega do Projeto de Lei Complementar nº 28 à Assembleia do Estado, o qual tratava da criação da Agência de Desenvolvimento da metrópole. (TONUCCI FILHO, 2012, p. 167).

No ano de 2009, por meio da Lei Complementar nº 107, foi instituída como autarquia territorial vinculada à SEDRU, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano

⁴⁰ Baseado na experiência da autora, mediante análise de processos da SEPLAN e SEDRU, nos quais raramente observou-se a demarcação das características topográficas do terreno (curvas-de-nível) e áreas de preservação permanente em decorrência da existência de cursos d'água e nascentes.

(Agência RMBH), que teve como principal objetivo a viabilização do desenvolvimento integrado da RMBH. Foi definido também, na mesma Lei, o principal instrumento de gestão metropolitana: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH.

Foi atribuído à Agência RMBH o poder de polícia administrativa na regulação do solo metropolitano, e a ela foi repassada a responsabilidade de gerenciar e anuir os parcelamentos do solo metropolitano, como também a tarefa de fiscalizar o cumprimento das disposições legais expedidas para estes parcelamentos, além de prestar apoio técnico aos municípios da RMBH.

Ademais, antes da publicação dos estudos do PDDI, em termos efetivos, pouco havia mudado em termos de regulação do uso do solo praticada pela SEPLAN e SEDRU. Implantou-se, no final da década de 2000, o Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo (SIRUS), que fora idealizado ainda na época do Projeto Estruturador da RMBH, na SEDRU.

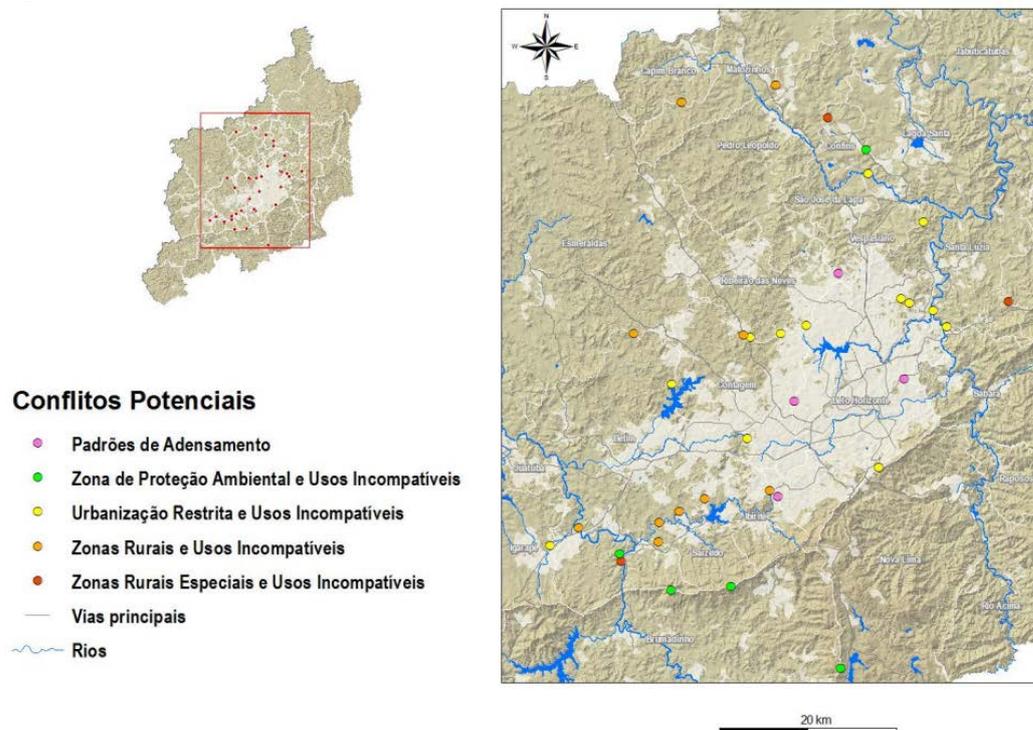
Este sistema foi uma ferramenta que disponibilizou, de maneira integrada, a informação cartográfica de uso e ocupação do solo de toda a metrópole, objetivando uma integração na regulação destas áreas, unificando o mapa da metrópole, facilitando o seu planejamento e gestão. (SOUZA, 2007, p. 70-71).

Entretanto, apesar de configurar-se como importante instrumento de planejamento, as alterações sistemáticas nas legislações urbanas municipais, a sua desatualização, além do claro desinteresse do estado, o instrumento tornou-se obsoleto, não condizendo com o pretendido, uma vez que as suas bases não eram mais confiáveis, e logo no início de gestão da Agência RMBH, o SIRUS fora descartado.

No entanto, tais ferramentas, como o SIRUS, configuram-se como importantes instrumentos de planejamento e gestão do solo, pois há uma série de conflitos potenciais quando se fala de gestão do uso do solo metropolitano (Vide Figura 10).

Gerenciar e acompanhar a legislação urbanística de 34 (trinta e quatro) municípios, com legislações tão distintas é tarefa complexa, e frente a este desafio, novas ferramentas de planejamento e gestão da metrópole são necessárias.

Figura 10: Conflitos potenciais em áreas de borda intermunicipais na RMBH



Fonte: MINAS GERAIS, 2010-2011.

Frente a este desafio, a Agência RMBH pretende implementar o Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), o qual objetiva unificar as informações do SIRUS, referente as legislações municipais (LUSTOSA, SILVA e TESCAROLO, 2013, p. 49), como também àquelas referentes ao planejamento da metrópole, contemplando as determinações do PDDI, tal como o Macrozoneamento⁴¹ da Metrópole.

Destarte, entende-se que ainda há muito que caminhar em termos de gestão da regula o e uso do solo metropolitano por parte da Agência Metropolitana. Com exce o de uma visível melhora na qualidade das Diretrizes Metropolitanas expedidas para os parcelamentos do solo metropolitanos e uma a o um pouco mais concisa em termos de fiscaliza o destes parcelamentos, pouco se mudou ao se comparar com as gestões anteriores da metrópole.

⁴¹ Elabora o em curso no ano de 2015 pela mesma equipe técnica que elaborou o PDDI em 2010-2011.

Ante a necessária implementação dos estudos do PDDI e do Macrozoneamento, o estudo em questão configura-se como uma Diretriz distante, com pouca aplicação no território por parte das atividades rotineiras executadas pelos técnicos e gestores da Agência RMBH.

Outro ponto de entrave é a postura da Agência RMBH, autarquia que fora idealizada como ente possuidor de isenção política, por ser órgão autônomo. A mesma configura-se, de certa maneira, como mais um entrave burocrático, repetindo ações relacionadas a favorecimentos políticos, e não cumprindo plenamente as suas atribuições de controle e regulação à expansão metropolitana.

Assim sendo, após o entendimento do papel do estado na formação da metrópole, e de posse das informações introdutórias trazidas na primeira parte deste capítulo, passar-se-á para o estudo da cidade de Belo Horizonte, a evolução da sua dinâmica urbana, incluindo um breve histórico sobre o seu contexto de formação e suas conexões com os municípios vizinhos na conformação da RMBH.

3.2 Belo Horizonte: do Arraial à Metrópole

Ouro Preto fora a capital das Minas Gerais desde 1720, quando o estado fora desmembrado de São Paulo, e possuía função limitada à administração da capitania, da província e do estado, sem representar papel de centro econômico regional. De acordo com Araújo (2009) e Pereira Costa (2004), Ouro Preto localizava-se em local de difícil acesso, e o seu relevo acentuado dificultava a expansão da região e a absorção da estrutura administrativa idealizada para a capital do estado de Minas Gerais.

Com a aprovação da Constituição Mineira em 1891, determinou-se a escolha de local com melhor representatividade e localização estratégica dentro do estado. Dentre as possibilidades estudadas, estavam Belo Horizonte (Arraial de Curral del Rei), Paraúna, Barbacena, Várzea do Marçal e Juiz de Fora. Das cinco localidades, Belo Horizonte fora escolhida para capital de Minas pela comissão de engenheiros.

De acordo com Barreto (1995), até o final do século XIX, o Arraial de Curral del Rei era ocupado com atividades de subsistência, como a lavoura e a criação de gados, e após a escolha para abrigar a capital, tem-se início a literal destruição do arraial e a realização do projeto da moderna cidade que o substituiria no sítio escolhido.

Ainda de acordo com o mesmo autor, Belo Horizonte tivera o seu 'Plano Inicial' elaborado pelo engenheiro Aarão Reis em 1884, com o apoio político e econômico do poder executivo estadual. A fundação e transferência da Capital ocorreram em 1887, com a inauguração de Belo Horizonte (conhecida como Cidade de Minas até 1901), com a instalação da administração do estado.

Barreto (1995) revela ainda que no local do antigo arraial, fora constituída uma urbe estruturada por três zonas de ocupação: a Zona Urbana, Suburbana e Rural. Na Zona Urbana, com traçado ortogonal da sua malha viária, foram implantados os edifícios públicos, os equipamentos de apoio à atividade administrativa governamental, os parques, as praças e os bairros destinados ao abrigo dos servidores públicos transferidos de Ouro Preto.

Na Zona Suburbana, que segundo Teixeira (1996), deu-se a partir de vias traçadas com maior adequação à topografia, foram instalados os bairros populares. Na Zona Rural, foram construídas as colônias agrícolas, responsáveis pelo abastecimento de víveres para a população da nova capital (PEREIRA COSTA, 2004, p. 44). Ainda de acordo com a autora:

O traçado elaborado pelo engenheiro Aarão Reis para a zona urbana estabelece uma malha ortogonal na forma de quarteirões quadrados, separados por vias largas e avenidas diagonais, implantadas sobre um planalto em declive. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 42).

Segundo Barbosa (1967), "o arruamento de Belo Horizonte foi imposto ao relevo sem buscar adaptar-se a ele, sendo ilustrativo o caso da área interna à Avenida do Contorno, cujo parcelamento é marcado por uma geometria rígida", havendo desrespeito ao sítio original do arraial, que possuía características típicas do assentamento original português - irregular e orgânico, com a superposição da

configuração da máxima lucratividade da terra urbana (ortogonalidade – malha em xadrez) – vide FIGURA 11 e FIGURA 12.

Figura 11: Curral del Rei X Belo Horizonte

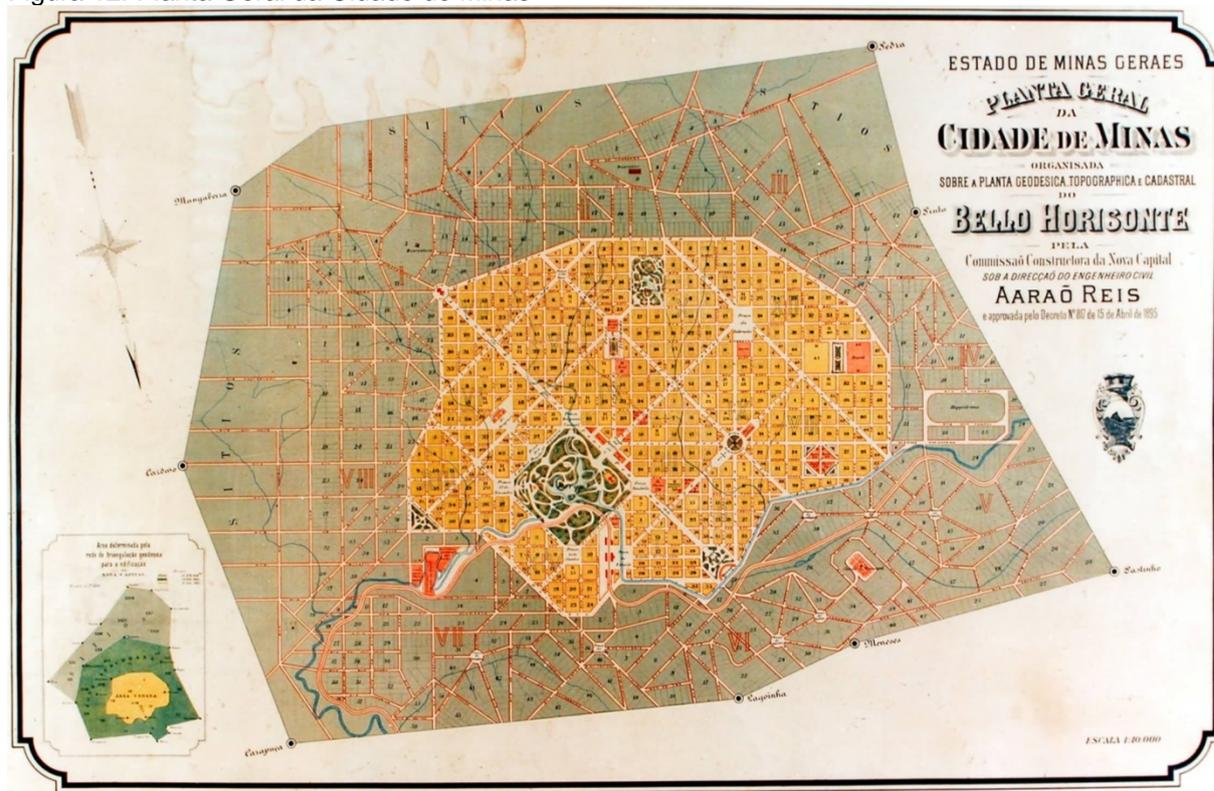


Fonte: Acervo do Museu Histórico Abílio Barreto (MHAB).

Este primeiro momento da implantação da capital do estado de Minas Gerais, de 1897 até 1936, tem-se um período de instabilidade política e econômica que reflete crises na esfera nacional, como a Revolução de 30 e a crise do café. No contexto internacional, este período é em parte compreendido pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e pela crise econômica de 1929.

Aarão Reis esperava que a cidade fosse ocupada do centro para a periferia, e segundo Barreto (1995), para abrigar os primeiros 30.000 (trinta mil) habitantes, foi reservada uma faixa central, com eixo entre as avenidas Cristóvão Colombo e Araguaia - atual Francisco Sales/Bairro Funcionários.

Figura 12: Planta Geral da Cidade de Minas



Fonte: Acervo MHAB.

A ocupação da cidade (...) contrariará o plano original e estas diretrizes (...) se no início a cidade se implantou obedecendo o direcionamento norte-sul em decorrência do controle exercido pelo Poder Público, logo ela retoma seu sentido natural de crescimento – o sentido leste-oeste, segundo o qual desenvolvera-se o Arraial de Curral d’el Rey, tendo por diretriz o eixo Arrudas ferrovia” (PLAMBEL, 1986).

A citação revela o poder estruturante dos transportes na localização de novos equipamentos. Deste ponto, observa-se então o crescimento da Capital pelos eixos de transporte, destacando a atenção aos loteadores às notícias sobre a expansão das linhas de bonde, fator de valorização das suas terras (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 67).

Para Teixeira (1996), a ocupação das zonas suburbanas deu-se de maneira espontânea, desvinculada do plano proposto para a zona urbana. Para a autora, esta forma de desenvolvimento “resultou num aglomerado com características semelhantes às formações dos processos seculares de expansão de cidades submetidas a intensos ritmos de crescimento”. (TEIXEIRA, 1996, p.30).

Figura 13: Expansão Suburbana em 1910



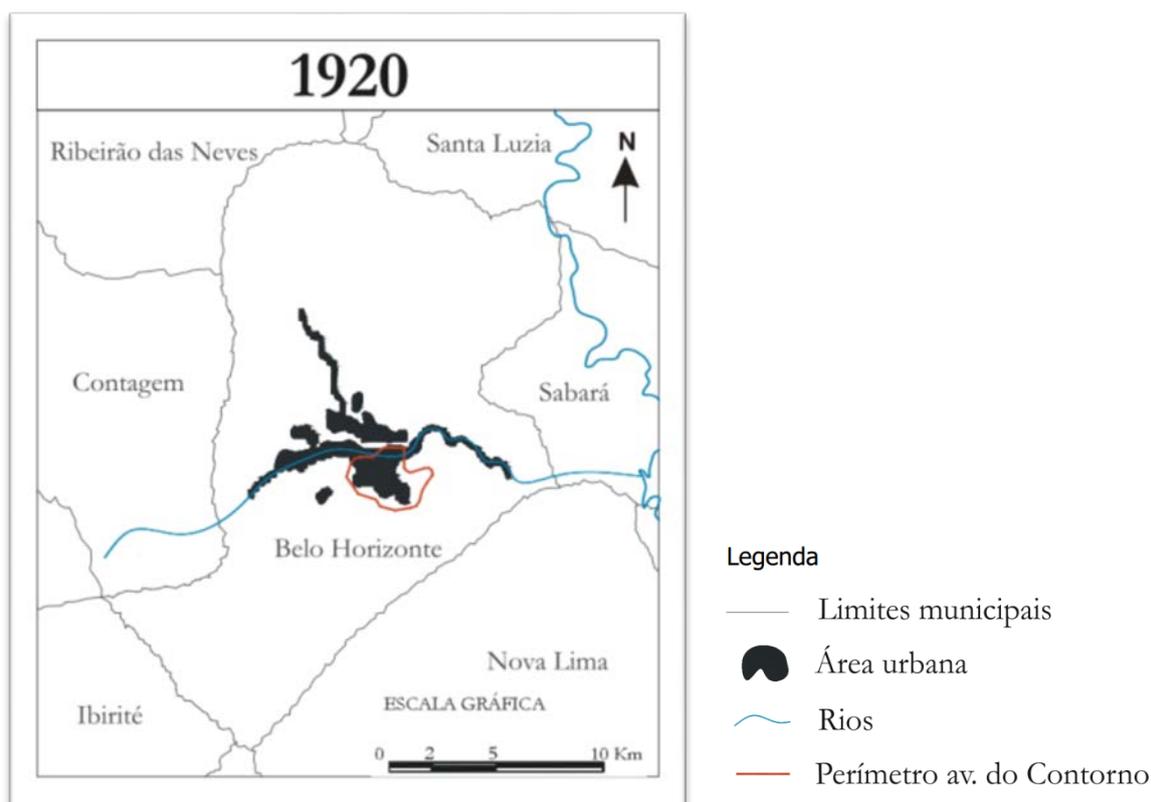
Fonte: Acervo do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH).

De acordo com Ferreira (1997), neste período inicial da consolidação da Capital, até a década de 1930, se constroem os prédios da Praça da Liberdade e surgem os primeiros bancos mineiros, e embora Belo Horizonte tivesse aproximadamente 140.000 (cento e quarenta mil) habitantes, a sua área total loteada tinha capacidade para 500.000 (quinhentas mil) pessoas. Os loteamentos eram lançados sem aprovação legal (quase sempre) e a escassez de infraestrutura básica era generalizada nestas áreas, excetuando-se a área central e a zona sul.

Não causa surpresa que na zona suburbana, onde deveria se formar parte do cinturão de chácaras para produção agrícola destinada ao abastecimento da capital, tenham se concentrado cafuas, barracões e favelas nas quais prevalecia a negação das conquistas materiais mais elementares do mundo moderno. (MARTINS, 2005, p.400).

Para Pereira Costa (2004), a estruturação da ocupação de Belo Horizonte neste período do ano de 1920 (vide a Figura 14), deu-se, prioritariamente, ao longo dos eixos viários, reforçando o antigo eixo de crescimento do antigo Arraial do Curral del Rei, ao contrário do que fora determinado pelo modelo estabelecido para a capital até então.

Figura 14: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1920



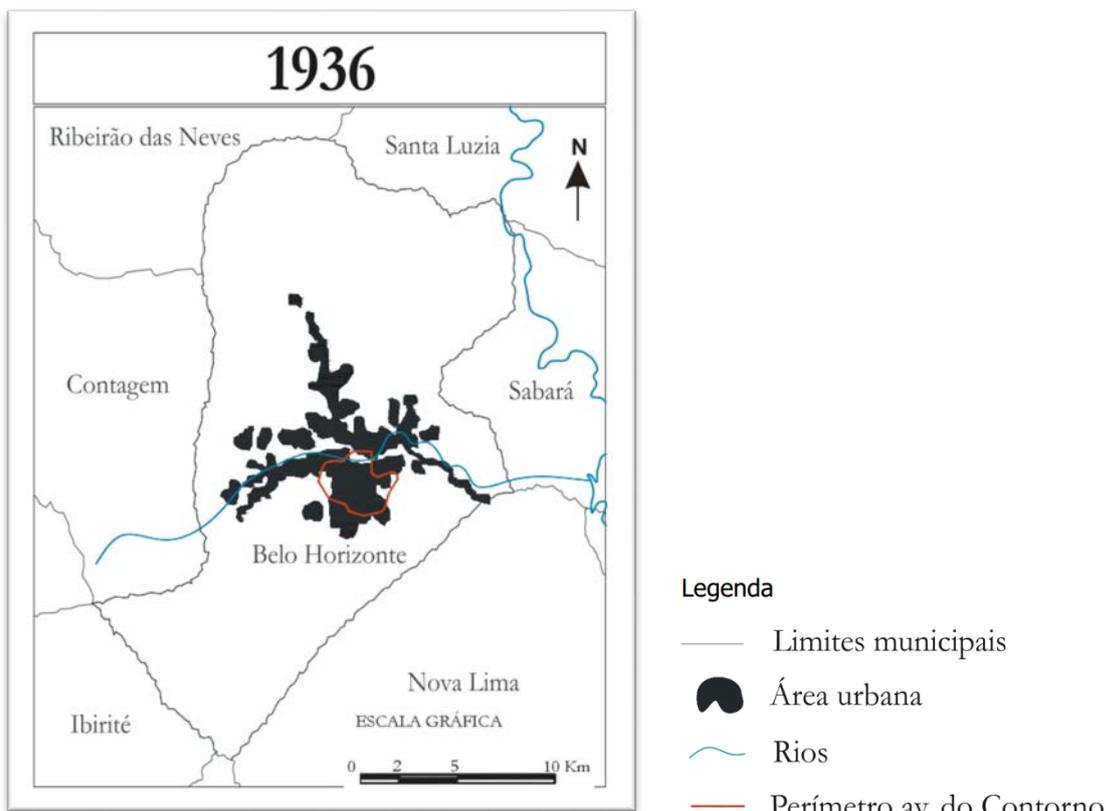
Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

Segundo Martins (2005), a capital crescia, neste período, de fora pra dentro, e não o contrário, antagonicamente às preconizações do planejamento inicial da cidade. No contexto do crescimento econômico experimentado por Belo Horizonte na década de 20, principalmente com o crescimento da siderurgia na região central do estado, que “os limites das ocupações periféricas foram expandidos pelo loteamento de áreas destinadas à produção agrícola”, sendo possível observar um grande abismo entre as demandas da população periféricas por infraestrutura, e a atuação do Estado propriamente dita nestas áreas.

Como aponta Ferreira (1997), após o caos vigente até então no tocante ao ordenamento territorial urbano da Capital, a partir de meados da década de 30, criam-se ônus para os novos loteadores, exigindo-se as obras de terraplenagem, pavimentação e praças, proibição de parcelamento de terrenos alagadiços, estudo de abastecimento de água potável, de escoamento e plano de iluminação.

A Figura 15 a seguir nos revela a conformação da ocupação do município no final da década de 30, quando Belo Horizonte possuía cerca de 200.000 (duzentos mil) habitantes.

Figura 15: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1936



Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

Neste período, conformava-se a ocupação da área compreendida pela Avenida do Contorno (Plano Original de Aarão Reis), com pouca expansão a leste (bairros Esplanada, Pompéia e Paraíso), norte (bairros Lagoinha, Floresta, Santa Tereza e Sagrada Família) e oeste (bairros Calafate, Nova Suíssa e Gameleira). No extremo norte observa-se a ocupação de Venda Nova (FERREIRA, 1997, p. 116).

Após este período, tem-se o momento caracterizado pelo golpe de Getúlio Vargas ao Estado Novo (1937-1945), pela 2ª Guerra Mundial (1939-1945) e pela Revolução de 30 como ruptura no modelo agroexportador e emergência da burguesia comercial e industrial, o período estudado mostra o surgimento do Estado brasileiro como mediador nos processos de urbanização (FERREIRA, 1997, p. 118).

Ainda de acordo com a autora, inicialmente há o pacto populista como promoção do projeto de industrialização nacional – gestão autoritarista de Getúlio Vargas, atrelado à necessidade de proteção das riquezas naturais, exploração das fontes de energia e industrialização como mote do discurso nacionalista (no contexto da 2ª Guerra Mundial). Entretanto, com a queda de Getúlio em 1945, e o fim da 2ª Guerra, a ideologia nacionalista dá lugar gradativamente ao desenvolvimentismo, que terá auge com Juscelino Kubitschek (JK) e a abertura do país ao capital estrangeiro e substituição de importações.

A crescente industrialização impulsiona também a migração campo-cidades e processo de metropolização, necessários para a ampliação do mercado de trabalho e expansão da indústria e da economia urbana como um todo (FERNANDES E NEGREIROS, 2004).

Nesse momento, observa-se uma profunda mudança experimentada pela rede urbana brasileira, com os primeiros esforços para expansão da infraestrutura nacional de transportes, o que, segundo Fernandes e Negreiros (2004), “estimulou não apenas o comércio inter-regional, mas também a migração interna em direção às áreas mais dinâmicas do país, onde a demanda por trabalho assalariado era mais intensa”.

Lima (2007) mostra que as estradas de rodagem no país, que totalizavam 113,6 mil quilômetros em 1928, passaram a cerca de 459,7 mil em 1955. Neste contexto há o asfaltamento de importantes rodovias para São Paulo e Rio de Janeiro, com o crescimento do tráfego rodoviário de passagem por Belo Horizonte.

Para Martins (2005), outros projetos específicos e iniciativa do governo do estado (tal como a urbanização da região da Pampulha – vide Figura 16), ou da própria prefeitura consolidaram o processo de expansão da ocupação urbana da cidade de Belo Horizonte nas décadas de 40 e 50:

(...) Dentre estes, incluem-se os projetos de construção de novos bairros de elite (Pampulha e Cidade Jardim), de uma Cidade Industrial e uma Cidade Universitária, além de projetos habitacionais desenvolvidos pelo poder público ou por institutos de previdência. (MARTINS, 2005, p.400).

Figura 16: Vetores de Crescimento em BH antes e depois de JK.



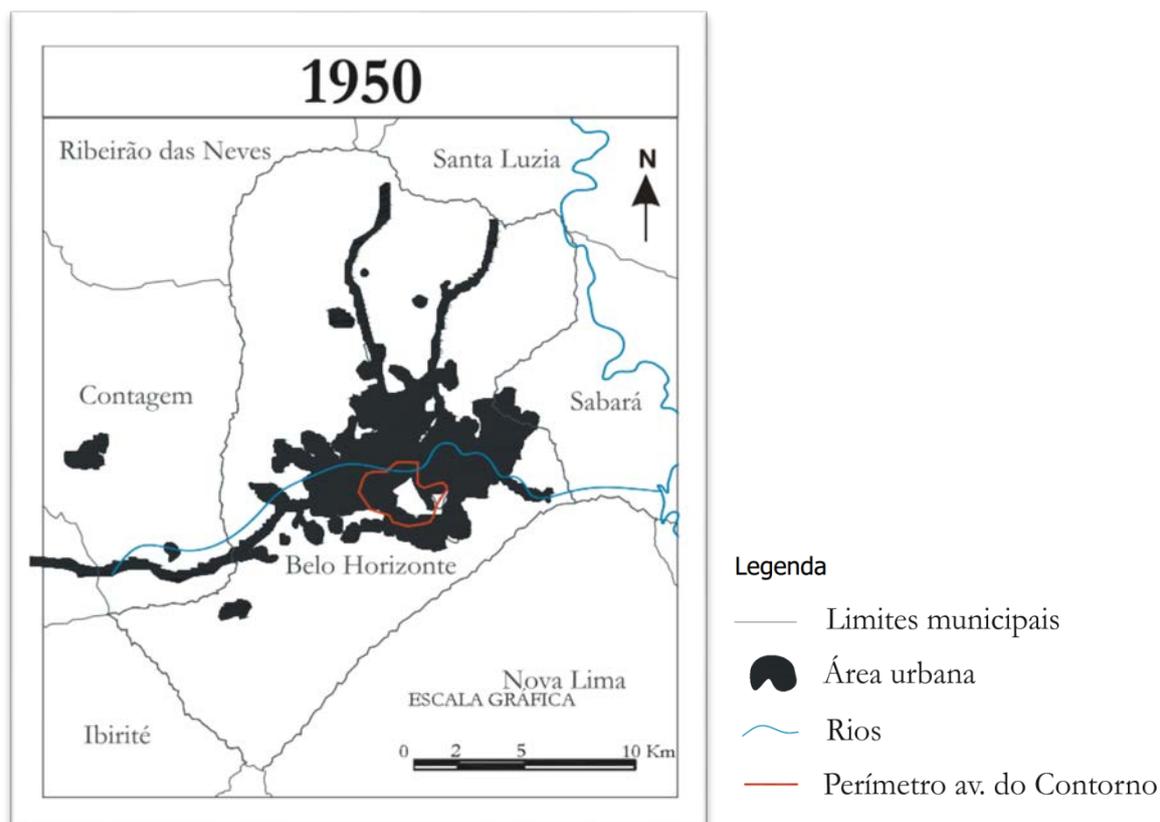
Fonte: EDWARD, 2009.

Apesar do maior controle com as expansões urbanas, na elaboração de legislações especiais, em que se propõem maiores garantias para a manutenção do padrão de ocupação, as restrições impostas pela legislação urbanística vão estimular os parcelamentos clandestinos, caracterizando o crescimento da capital pela proliferação das periferias, enquanto se mantêm muitas áreas desocupadas próximas do centro urbano (FERREIRA, 1997).

A Figura 17 a seguir, revela a grande consolidação da mancha de ocupação da capital, com ocupação no prolongamento dos principais eixos viários (preferencialmente as linhas de bonde e de trem). Entretanto, ao compararmos esta mancha de ocupação com a malha de bondes consolidada em 1958 (vide Figura

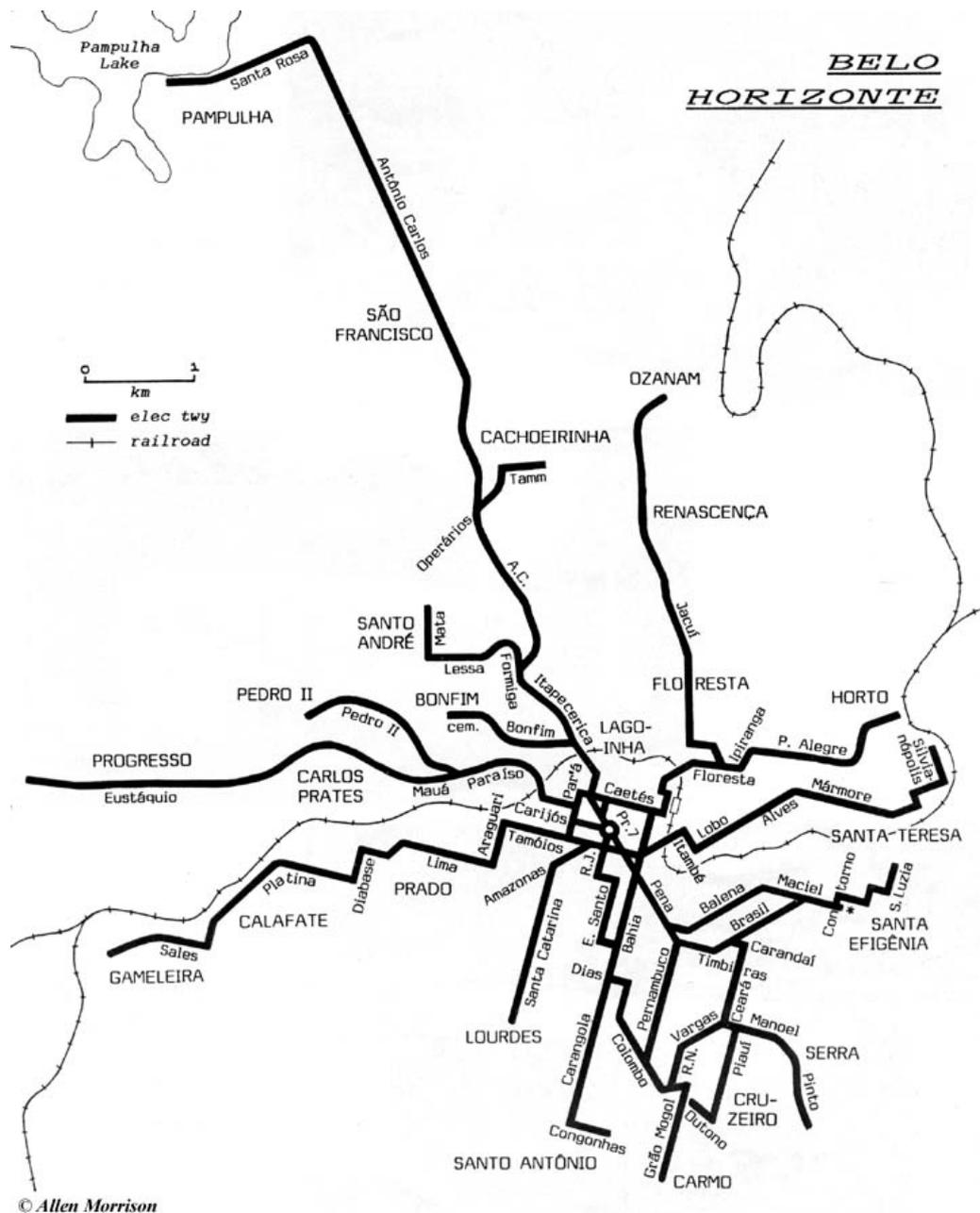
18), observa-se que os parcelamentos dispersam-se ao longo dos principais eixos viários, deixando amplos vazios intermediários.

Figura 17: Mancha da ocupação urbana de Belo Horizonte em 1950



Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

Figura 18: Rede de bondes em Belo Horizonte na década de 50



Fonte: MORRISON, 1989.

O auge do sistema de bondes foi observado no final da década de 40, quando os trilhos atingiram 73 quilômetros de extensão e o sistema contou com 75 veículos. Entretanto, a precariedade e obsolescência do sistema fizeram com que o velho bonde fosse aposentado em 1963, substituído por ônibus e carros (Jornal Estado de Minas, 2012).

Figura 19: Os bondes da década de 50



Fonte: JORNAL ESTADO DE MINAS, 2012.

Os ônibus, as lotações convencionais e os automóveis flexibilizaram os trajetos, auxiliando o processo de dispersão urbana de Belo Horizonte. Embora a ocupação urbana tenha crescido expressivamente, é possível observar vários loteamentos desocupados, denotando a característica especulativa dos mesmos (FERREIRA, 1997, p. 124).

Conforme se observa na Figura 17, neste momento observa-se a conurbação da Capital com os municípios de Santa Luzia (São Benedito), Contagem (Parque Industrial), seu prolongamento até Betim, como também se observa o vetor de crescimento da ocupação para a região sul.

Como aponta Ferreira (1997), nos meados da década de 1960, instaura-se o período do governo militar, autoritarismo e exclusão da sociedade civil no processo decisório. Neste contexto, surge também o Milagre Brasileiro (1969-1973) com a intensa participação do capital estrangeiro, incentivos à exportação, arrocho salarial e concentração de renda, fortalecimento das instituições tecnocráticas.

Há também a proletarização das classes médias, falta de transporte e favelização das metrópoles: terceirização disfarçada de subemprego (SCHIMIDT e FARRET, 1986), em parte alavancada pelo BNH e o aumento das áreas parceladas (aglomerado metropolitano) – FIGURA 20.

Figura 20: Favela ao longo do Ribeirão Arrudas (1965)



Fonte: APCBH.

A partir destas novas condições de urbanização surge a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (CODEURB), empresa de economia mista, de atuação do poder público municipal, que lança um loteamento de alta renda no mercado: o bairro Mangabeiras (FERREIRA, 1997, p. 131), conforme pode ser observado na Figura 21.

Figura 21: Bairro Mangabeiras em 1966.



Fonte: APCBH.

Segundo a autora, observa-se um ciclo de investimentos da Prefeitura massivo na zona sul nesta época (final da década de 1960 e início de 1970), com a valorização destas áreas, atraindo mais investimentos. Foram lançados, também neste período, os loteamentos Novo Sion e Belvedere (bairros tradicionais de Belo Horizonte, ambos localizados na zona sul). O metro quadrado da zona sul chega, nesta época, a ser praticado em torno de dez vezes mais caro que nas demais áreas da cidade.

De acordo com PLAMBEL (1987) e Ferreira (1997), até o final da década de 1960, houve um significativo acréscimo das áreas parceladas e conurbação dos municípios vizinhos a Belo Horizonte, dando formação ao aglomerado metropolitano.

Isto ocorre pela intensificação do êxodo rural (direcionado à capital-sede da RMBH) vivenciado neste período em decorrências das oportunidades oferecidas pela capital mineira, momento o qual “houve o estreitamento das relações de influência ou de domínio entre os municípios vizinhos e a capital mineira, dando início ao processo de metropolização”. (SOUZA, 2007, p. 41).

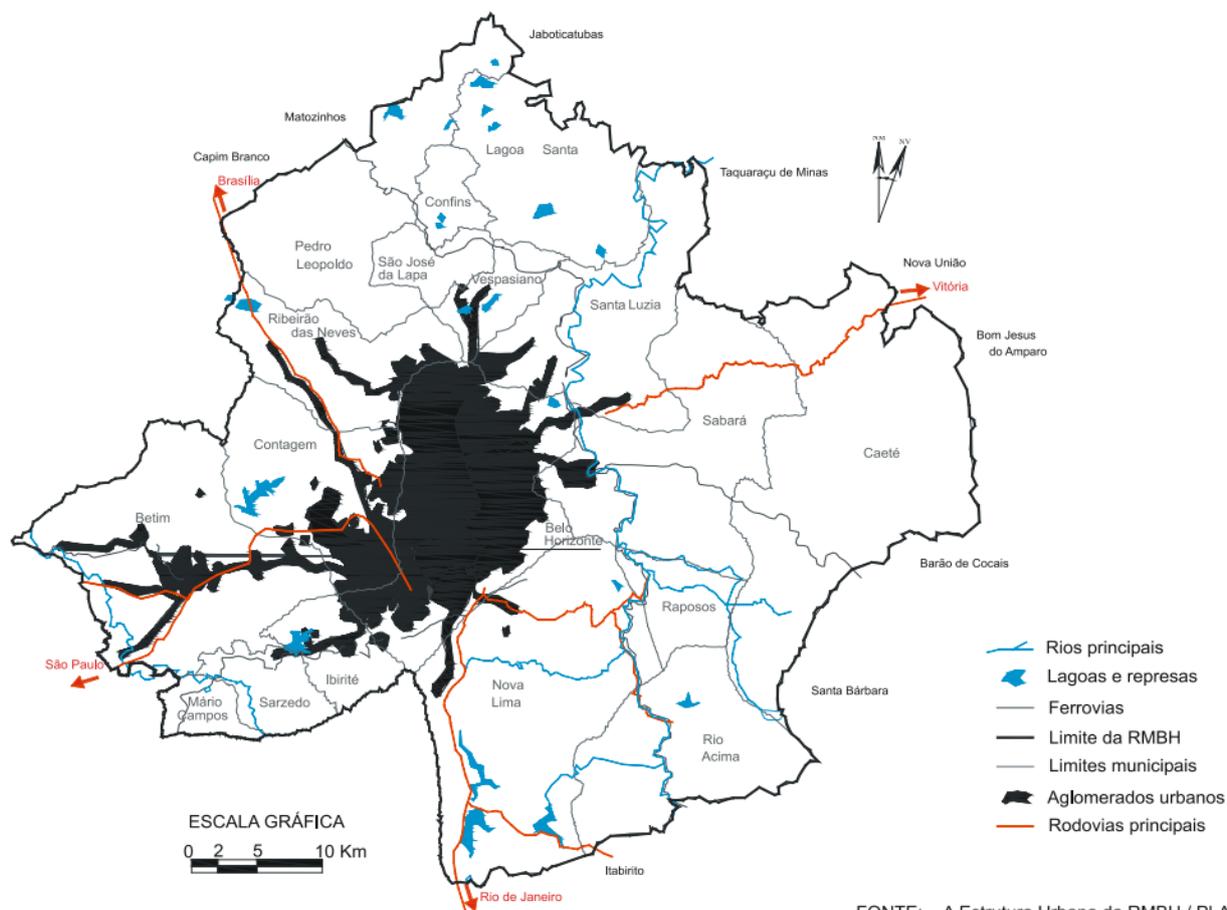
Apesar da criação da RMBH em 1973⁴², e da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel⁴³) em 1974, observa-se ainda um grande distanciamento do centro e fixação das periferias, reforçado em parte pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB) na periferização/dispersão do processo de ocupação, com grandes vazios rurais.

Conforme se observa na Figura 22 que segue, o município-sede da RMBH, Belo Horizonte, encontra-se praticamente todo ocupado no final da década de 1970, e tem-se a caracterização da extensão da conurbação junto aos municípios de Vespasiano, Santa Luzia, Ribeirão das Neves (Justinópolis), Sabará, Contagem/Betim e Ibirité/Sarzedo.

⁴² A RMBH fora instituída pela Lei Complementar nº 14, de 1973, e era originalmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

⁴³ Plambel - primeiro órgão de gestão metropolitana responsável pela elaboração de diagnósticos e planos técnicos que abarcavam toda a metrópole. Vide a primeira seção deste capítulo.

Figura 22: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1977



FONTE: - A Estrutura Urbana da RMBH / PLAMBEL - 1987
- Mapa da RMBH - IGA - 1998.
DIGITALIZAÇÃO: Valesca Coimbra em julho de 2003.

Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

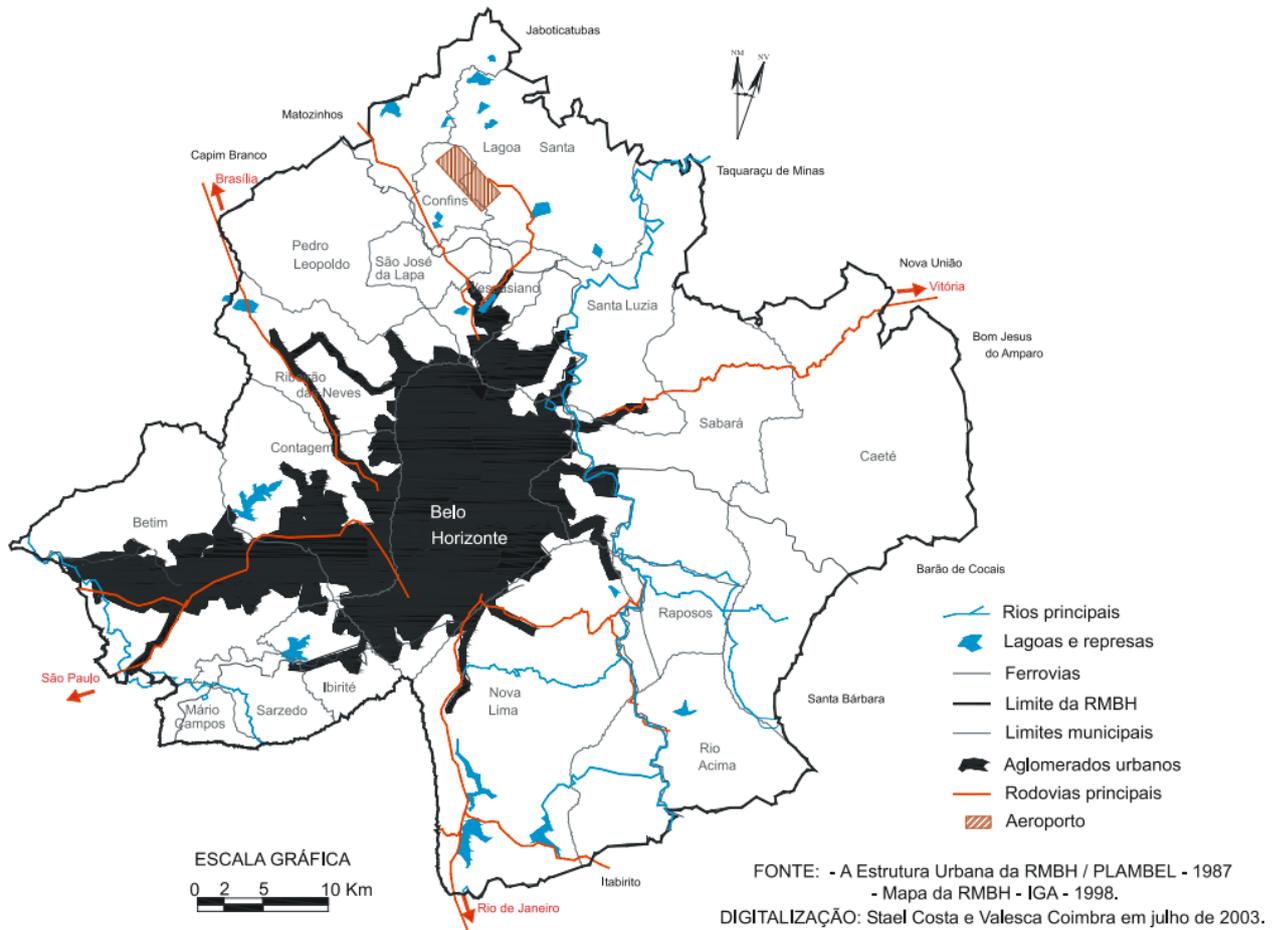
Com a criação da Lei Federal 6.766/79, exigiram-se ainda mais áreas públicas aos loteadores impulsionou a oferta de lotes populares em municípios ainda mais distantes da RMBH, tal como Mateus Leme, Esmeraldas, dentre outros⁴⁴ ainda não pertencentes à região metropolitana oficial.

Após analisar a extensão da mancha de ocupação urbana de 1981 (Figura 23), observa-se que a expansão da ocupação se deu com “maior intensidade na direção oeste (municípios de Contagem e Betim) e na direção norte (municípios de Ribeirão das Neves e Vespasiano)” (PEREIRA COSTA, 2004, p. 47).

⁴⁴ PLAMBEL, 1986, p. 45.

Tal concentração de parte da mancha de expansão pode ser explicada, em parte, pela conformação da via expressa Leste-Oeste, “(...) sugerindo uma conexão linearizante entre as estruturas centrais de Belo Horizonte, e as áreas industriais de Betim, e também Contagem” (MATOS, 1994, p. 80).

Figura 23: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1981



Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

Pereira Costa (2004) comenta as condições de consolidação da mancha de ocupação urbana para o vetor de expansão oeste da metrópole:

Na década de 70, a conurbação dos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim e Ibirité na área oeste iria caracterizar a Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte e estimular a implantação de novos empreendimentos naquele vetor de expansão. Outros significativos complexos industriais como a Refinaria Gabriel Passos, da PETROBRAS, e a Fábrica de Automóveis FIAT vão ser construídos próximos ao Distrito Industrial Juventino Dias e à Siderúrgica Mannesmann, implantados respectivamente durante as décadas de 1930 e 1950. Inúmeras indústrias de apoio àquelas seriam atraídas para o local e trazem consigo a ocupação

residencial, o que consagra o setor oeste como o de maior tendência da ocupação metropolitana. (PEREIRA COSTA, 2004, p.48-49)

Em complementação ao vetor oeste de expansão, a autora ressalta os vetores norte, mediante a consolidação de pequenas áreas industriais de beneficiamento de calcário e cimento, nos municípios de Pedro Leopoldo, Vespasiano e Lagoa Santa, como também em decorrência da via expressa norte-sul (ligando Belo Horizonte a Pedro Leopoldo), impulsionando a expansão deste vetor também pelas populações de classe média e classe média baixa.

Tal vetor de crescimento norte, segundo Pereira Costa (2004), tem, por volta da década de 1980, suporte à sua consolidação mediante a construção do aeroporto internacional Tancredo Neves, construído no município de Confins, o qual exigiu a construção de rodovia, contribuindo também para a expansão da mancha e conurbação da mesma com os municípios de Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano.

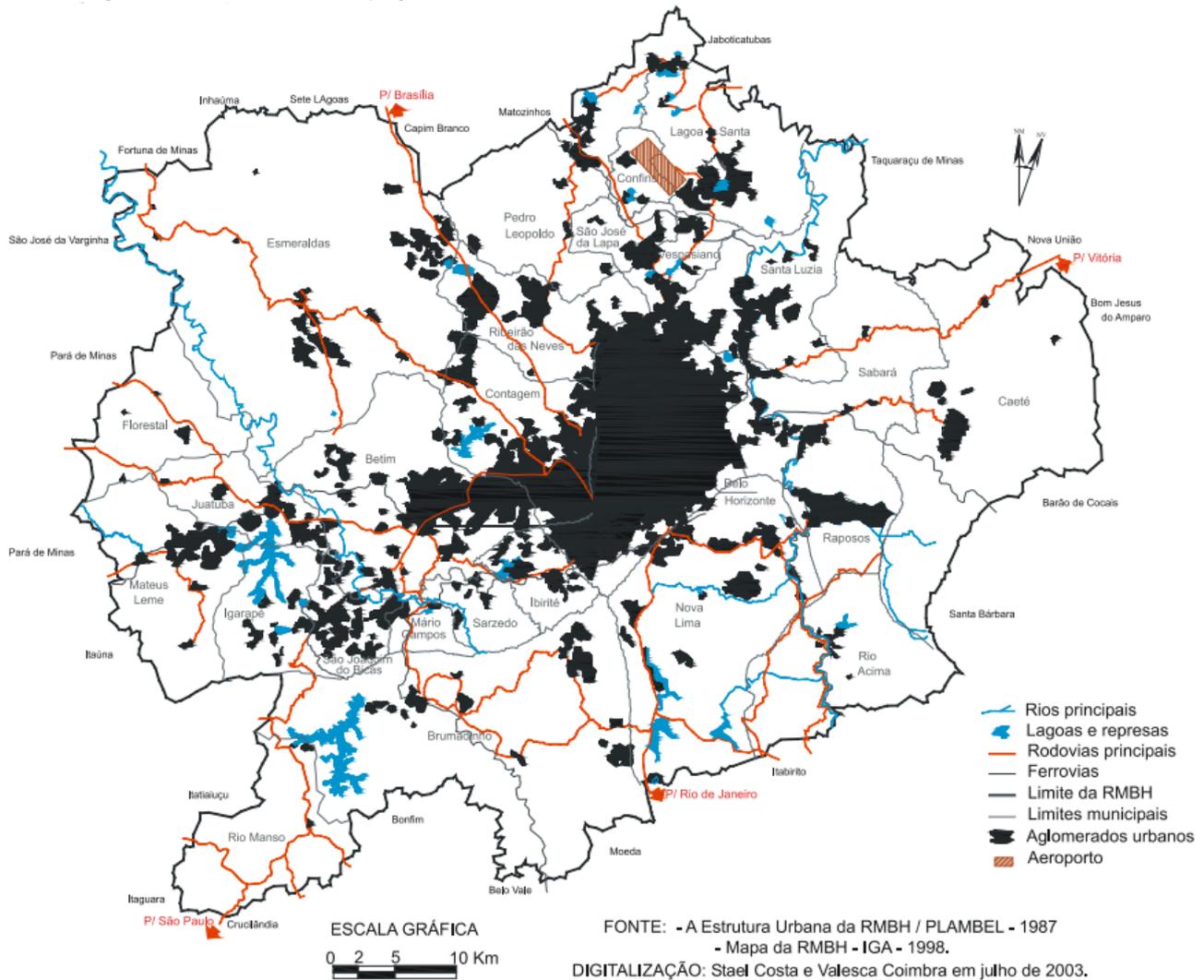
Na zona sul, a ocupação se daria, preferencialmente, pela população de alta renda. Esta população, ao abandonar o uso do centro tradicional como residência, contribui para a apropriação do centro por parcela de população de baixa renda, consolidando a sua função como centro de serviços da RMBH. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 47).

Tendo em vista a crescente expansão vivenciada neste período com o prolongamento das manchas de ocupação urbana para além da RMBH instituída até então, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG)⁴⁵ incorporou, em 1989, os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme (todos no vetor oeste, com exceção de Brumadinho – vide Figura 24), além de introduzir a figura do Colar Metropolitano⁴⁶.

⁴⁵ Constituição do Estado de Minas Gerais, do ano de 1989.

⁴⁶ Colar Metropolitano: formado por municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. (Art. 51 da Constituição do Estado de Minas Gerais). Em 2015 conforma-se pelos 14 (quatorze) municípios que seguem: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

Figura 24: Mancha da ocupação urbana da RMBH em 1990



Fonte: PEREIRA COSTA, 2004.

Em 1993, há a inclusão dos municípios de Juatuba e São José da Lapa, distritos recém-emancipados, a qual foi oficializada por lei complementar⁴⁷, e em 1997, mais seis municípios foram incorporados à RMBH: Florestal, Rio Manso e os ex-distritos recém-emancipados de Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo⁴⁸.

No final da década de 90 houve ainda mais ocorrências de municípios agregados à metrópole, e a RMBH chega, em 1999, com 32 municípios (Quadro 1).

⁴⁷ MINAS GERAIS, 1993. Art. 7º da Lei Complementar nº 26, de 14 de janeiro de 1993.

⁴⁸ Através da alteração do art. 7º da Lei Complementar nº 26/1993, dada pela Lei Complementar nº 48/1997.

Quadro 1: Histórico da agregação dos municípios na formação da RMBH

ANO	MUNICÍPIOS AGREGADOS	REGULAMENTAÇÃO
1973	1. Belo Horizonte 2. Betim 3. Caeté 4. Contagem 5. Ibité 6. Lagoa Santa 7. Nova Lima 8. Pedro Leopoldo 9. Raposos 10. Ribeirão das Neves 11. Rio Acima 12. Sabará 13. Santa Luzia 14. Vespasiano	Lei Complementar nº 14 (Federal): Estabelece as regiões metropolitanas de Belo Horizonte (art. 1ª, §2º), Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo, Curitiba, Belém e Fortaleza.
1989	15. Brumadinho 16. Esmeraldas 17. Igarapé 18. Mateus Leme	Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 50.
1993	19. Juatuba 20. São José da Lapa	Lei Complementar nº 26/1993 (Estadual), art. 7º.
1997	21. Confins 22. Florestal 23. Mário Campos 24. Rio Manso 25. São Joaquim de Bicas 26. Sarzedo	Lei Complementar nº 48/1997 (Estadual), alterou o art. 7º da Lei Complementar nº 26/1993.
1999	27. Baldim 28. Capim Branco 29. Itabirito * 30. Itaguara 31. Matozinhos 32. Nova União	Lei Complementar nº 53/1999 (Estadual), alterou o art. 7º da Lei Complementar nº 26/1993.
2000	33. Jaboticatubas 34. Taquaraçu de Minas	Lei Complementar nº 56/2000 (Estadual), alterou o art. 7º da Lei Complementar nº 26/1993.
2002	35. Itatiaiuçu **	Lei Complementar nº 63/2002 (Estadual), alterou o art. 7º da Lei Complementar nº 26/1993.

* Itabirito, apesar de constituir-se como município da RMBH em 1999, fora desconstituído da RMBH no ano seguinte (2000), transformado em colar metropolitano.

** Em 2002, tem-se a conformação da RMBH vigente até o ano de 2015, totalizando 34 municípios (considerando a saída de Itabirito no ano 2000).

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Conforme pode ser observado no Quadro 1 anterior, foram incluídos no perímetro da RMBH, no ano de 1999⁴⁹, os municípios de Baldim, Capim Branco, Itabirito, Itaguara, Matozinhos e Nova União. No ano de 2000⁵⁰, os municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas são anexados, sendo que o município de Itabirito é excluído do perímetro metropolitano e designado como pertencente ao colar metropolitano.

Por último, em 2002, o município de Itatiaiuçu também foi incorporado ao perímetro da RMBH, que foi originalmente constituída por 14 (quatorze) municípios em 1973, e passou a conformar ao todo 34 (trinta e quatro) municípios.

A partir histórico de formação da RMBH, serão estudadas, na próxima seção, as principais tendências de expansão da metrópole belo-horizontina.

3.3 Novas tendências de expansão da metrópole

A partir do final da década de 90 e início dos anos 2000, é possível apontar novas tendências de expansão urbana vivenciadas pela metrópole: a primeira dada através do crescimento da ocupação, pela população de baixa renda, no vetor noroeste da RMBH (municípios de Ribeirão das Neves e Esmeraldas), de forma desconectada do aglomerado urbano e outra mediante a conurbação das áreas residenciais a sul do município-sede, com o município de Nova Lima. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 60).

Costa e Peixoto (2007) entendem que o padrão de desenvolvimento da expansão do eixo sul da RMBH apresenta características específicas quando comparados com outros eixos de expansão metropolitana, destacando-se a estrutura fundiária altamente concentrada de propriedade de grandes empresas mineradoras, fato particular principalmente ao município de Nova Lima, já que o município apresenta densa rede hidrográfica com importantes mananciais destinados ao abastecimento da população metropolitana além de importantes reservas de minério de ferro.

⁴⁹ Lei Complementar nº 53/1999.

⁵⁰ Lei Complementar nº 56/2000.

Em complemento, Ferreira (1997) aponta que esta tendência de ocupação do vetor sul deu-se, principalmente, devido à permissividade da legislação do município de Nova Lima perante a ocupação das áreas limítrofes deste município com Belo Horizonte, ocupação a qual teve início na década de oitenta, e consolidação no início dos anos 2000, causando impactos no sistema de transporte da zona sul da capital, como também agravando questões ambientais, por tratar-se de área ambientalmente frágil.

Por apresentar uma situação especial no contexto da RMBH, possuindo rico patrimônio natural, destacando-se remanescentes de Mata Atlântica, beleza cênica e uma rica biodiversidade, inicialmente este vetor sul de crescimento da metrópole caracterizou-se como principal área para oferta de segunda moradia para lazer de final de semana e, particularmente a partir dos anos 90, é tida como local de moradia principal. (COSTA E PEIXOTO, 2007, p. 323).

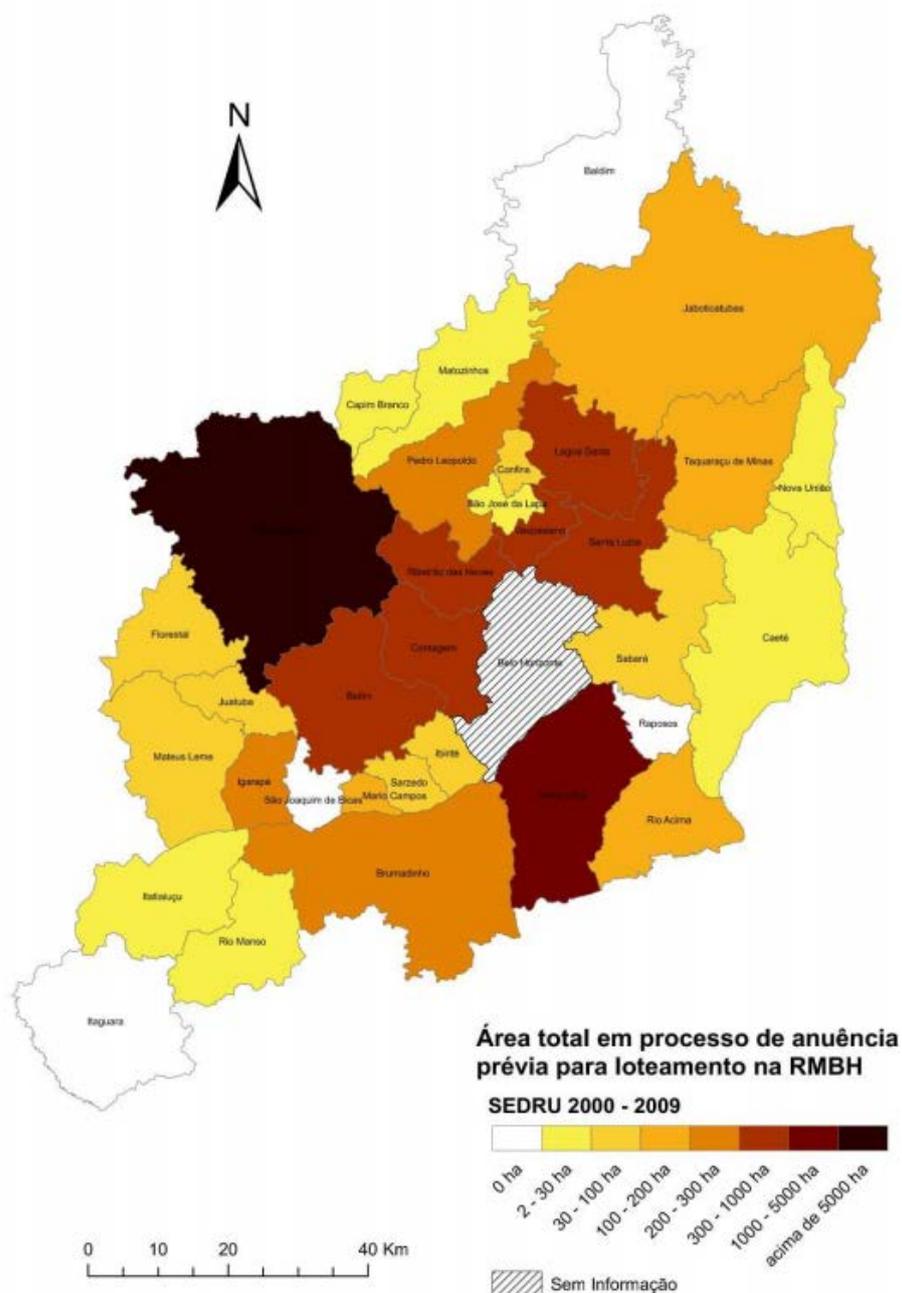
Ainda de acordo com Costa e Peixoto (2007), enquanto os municípios conurbados com Belo Horizonte no eixo oeste, principalmente os de Betim e Contagem, observaram uma significativa oferta de lotes para a população de baixa renda, a concentração da população de alta renda deu-se em grande parte mediante a intervenção do Estado na definição de investimentos em infraestrutura no local, bem como políticas metropolitanas de uso, ocupação e parcelamento do solo dos anos 70.

O PDDI realizou para a RMBH um levantamento referente à área total de loteamentos registrados para obtenção de selo de anuência prévia, entre os anos de 2000 e 2009, e conforme pode ser observado na Figura 25, há a confirmação do que Pereira Costa (2004) afirmara: os maiores vetores de crescimento da RMBH, ao considerarmos a demanda por área loteada de forma regular, apontam para sul (Nova Lima) e noroeste (Esmeraldas).

Com uma área solicitada para parcelamento entre 1.000 (mil) e 5.000 (cinco mil) hectares, o equivalente a 1.000.000 (um milhão) e 5.000.000 (cinco milhões) de metros quadrados respectivamente, o município de Nova Lima figura, no levantamento realizado, como o segundo município que mais demanda área para aprovação de novos parcelamentos.

Já o município de Esmeraldas, que em termos de extensão territorial, é inferior apenas do município de Jaboticatubas na RMBH, configura-se com o que mais demanda área para aprovação de novos parcelamentos, num montante acima de 5.000.000 (cinco milhões) de metros quadrados, como se observa na Figura 25.

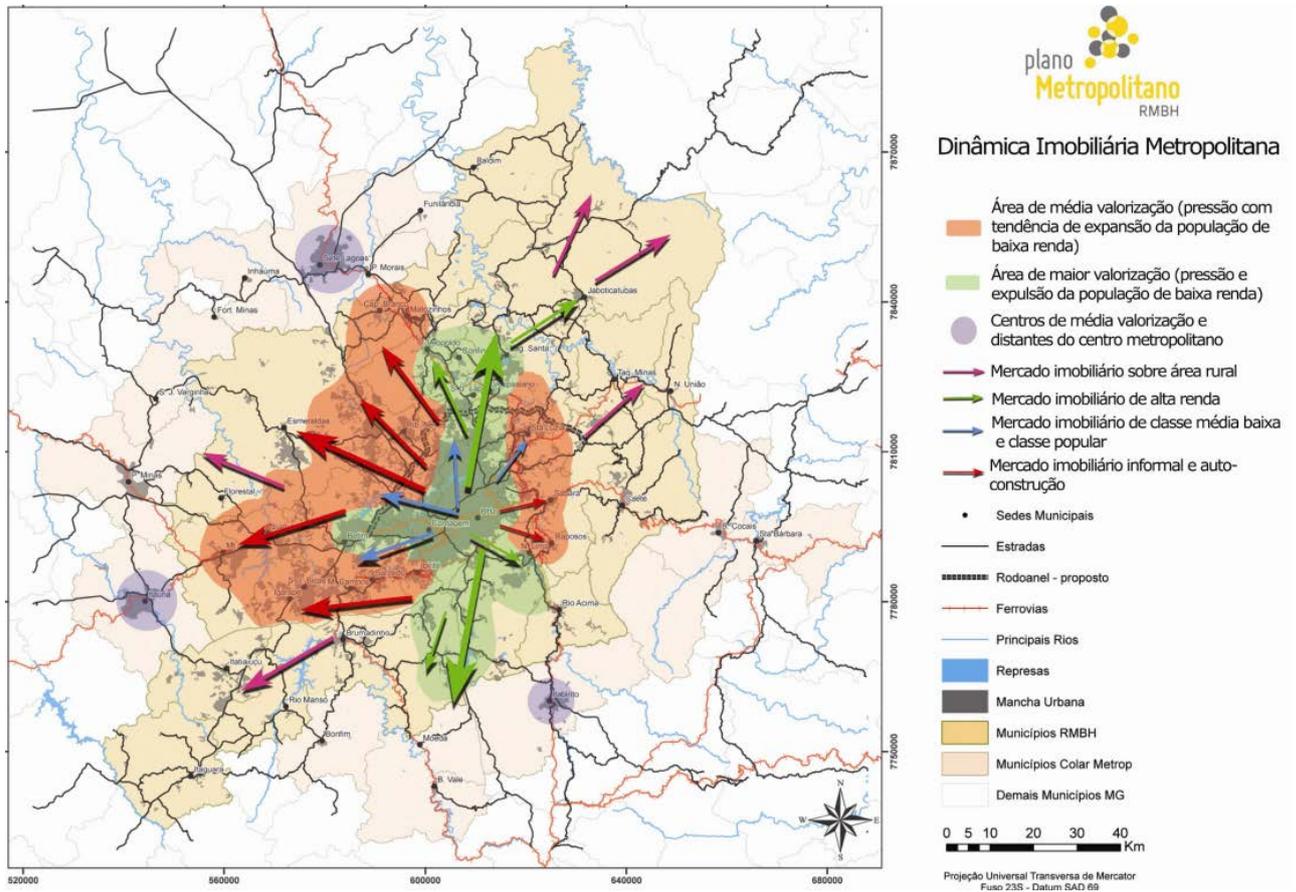
Figura 25: Área total de loteamentos registrada em processos de anuência prévia (2000 a 2009)



Fonte: MINAS GERAIS, 2010-2011.

Ainda no que se refere aos estudos realizados pelo PDDI para a metrópole, outro interessante refere-se à dinâmica imobiliária metropolitana vivenciada no final dos anos 2000 (vide Figura 26).

Figura 26: Dinâmica imobiliária metropolitana



Fonte: MINAS GERAIS, 2010-2011.

O PDDI identificou 4 (quatro) vetores de expansão na metrópole: o primeiro que se dá pressionando a área rural (observe-se que se trata de áreas periféricas), pressões as quais relacionam-se diretamente com o objeto do presente estudo, e não obstante, nos municípios afetados por estes vetores que houveram a iniciativa primeira de regulamentação da ocupação das zonas rurais (Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas).

O segundo vetor estudado pelo PDDI é o de alta renda, destacando-se as áreas contíguas a sul do município-sede (Belo Horizonte) e um novo vetor, crescente, a

norte, como resposta à implantação da Cidade Administrativa e retomada das atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins.

O terceiro mostra as áreas de interesse do mercado de classe média baixa a popular, e conforme os estudos de Pereira Costa (2004) e Costa e Peixoto (2007) mantêm-se a oeste e noroeste.

Por último, tem-se o mercado informal e de autoconstrução, que de acordo com os estudos apontados, se dá de forma prioritariamente desconectada da área conturbada, mais a oeste e a leste da metrópole.

Após o entendimento do processo de expansão da RMBH no que tange à formação da sua malha urbanizada, serão estudados no próximo capítulo, os PEEU's e outras normativas legais elaboradas como condição de controle (ou favorecimento) às expansões urbanas através do estudo dos casos dos municípios de Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas.

4 ESTUDOS DE CASO

Para avaliar a aplicação da legislação alvo do presente estudo, buscaram-se exemplos concretos que permitiram cotejar os aspectos inerentes nos processos de expansão urbana municipais. Tais exemplos referem-se aos municípios no âmbito da RMBH que alteraram os seus perímetros urbanos após a publicação da Lei 12.608/2012, que inseriu o art. 42-B ao Estatuto da Cidade, exigindo deles a elaboração de PEEU ou legislação similar para tratar do assunto.

Entre os anos de 2012 e 2014, nada menos que 12 (doze) municípios na RMBH haviam alterado os seus perímetros urbanos: Itaguara, Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Sabará, Lagoa Santa, Matozinhos, Esmeraldas, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Mateus Leme e Brumadinho.

Tendo em vista as restrições à ocupação de toda a área urbana municipal quando da alteração do perímetro urbano adotadas pela autarquia metropolitana (Agência RMBH), alguns destes optaram pela atualização necessária dos seus Planos Diretores, a maioria em curso (como é o caso dos municípios de Lagoa Santa, Esmeraldas, Jaboticatubas, dentre outros), e outros se propuseram a elaborar os seus PEEU's (como foi o caso de Itaguara e Matozinhos).

Portanto, neste capítulo será estudada e analisada a legislação urbanística que trata da expansão urbana dos municípios de Itaguara, Matozinhos, como também a do município de Jaboticatubas, por apresentar peculiaridade específica no seu Plano Diretor, a qual se relaciona à permissividade de ocupação das áreas rurais.

Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas são três municípios periféricos da RMBH, conforme é possível observar na FIGURA 27, e de acordo com os estudos do PDDI, todos se inserem no vetor de crescimento que trata das pressões de ocupação sobre as áreas rurais. Comparados com os demais municípios da RMBH, possuem baixo Produto Interno Bruto (PIB), e quantidade de habitantes pouco expressiva, frente aos demais municípios da metrópole em estudo⁵¹.

⁵¹ Vide Apêndice A.

Para subsidiar o presente estudo foram analisadas as seguintes legislações municipais:

i. Itaguara:

- a. Lei Complementar nº 53/1999 (Estadual), que inseriu o município na RMBH;
- b. Lei Complementar nº 22/2007 (Plano Diretor);
- c. Lei nº 1.347/2010 (Lei de Uso e Ocupação do Solo);
- d. Lei nº 1.348/2010 (Parcelamento do Solo);
- e. Lei nº 1.457/2012 (Altera a Lei de Uso e Ocupação do Solo);
- f. Lei nº 1.488/2013 (Altera o perímetro urbano);
- g. Lei nº 1.496/2013 (Regulamenta a Lei nº 1.488/2013).

ii. Matozinhos:

- a. Lei Complementar nº 53/1999 (Estadual), que inseriu o município na RMBH;
- b. Lei nº 1.601/2000 (Parcelamento do Solo);
- c. Lei nº 1.614/2000 (Uso e Ocupação do Solo);
- d. Lei nº 1.624/2001 (Plano Diretor);
- e. Minuta do Projeto de Lei⁵² que institui o plano de expansão do perímetro urbano.

iii. Jaboticatubas:

- a. Lei Complementar nº 56/2000 (Estadual), que inseriu o município na RMBH;
- b. Lei nº 1.905/2006 (Plano Diretor);
- c. Projeto de Lei nº 007/2010 (Altera o Plano Diretor);
- d. Lei nº 2.384/2014 (Demarca a Zona de Expansão Urbana).

Sendo assim, passar-se-á a uma descrição introdutória sucinta de cada município estudado, à análise do conteúdo dos normativos legais e dos procedimentos adotados para a instauração das áreas expandidas e/ou instauração dos PEEU's, os

⁵² Última versão disponibilizada por e-mail em fevereiro de 2015 – elaborado em conjunto entre a Prefeitura Municipal de Matozinhos e Agência Metropolitana.

quais serão comparados com a finalidade de avaliar o atendimento às exigências legais do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

4.1 Itaguara

Localizado no limite sudoeste da região metropolitana, Itaguara foi o 30º (trigésimo) município a ser incorporado na RMBH, no ano de 1999⁵³. Apesar de distar-se da capital Belo Horizonte em aproximadamente 85 km, relaciona-se com facilidade com o município-sede da RMBH, devido ao acesso pela rodovia federal BR-381 (Figura 28).

Quanto à sua formação administrativa, fora constituído município em 1943, quando do desmembramento do município de Itaúna. Trata-se de município com 3 (três) distritos urbanos⁵⁴: Sede, Distrito de Pará dos Vilelas e Aroeiras.

Com um total de 13.087 habitantes⁵⁵, possui dinâmica de evolução populacional pouco expressiva quando comparada com a observada no estado de Minas Gerais e no Brasil entre os anos de 1990 e 2010.

Nas últimas duas décadas, foi observado um aumento da sua população a uma taxa de cerca de 16% (dezesesseis por cento), bem abaixo das observadas para o Estado de Minas Gerais e Brasil no mesmo período, que foram de 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento) e 30% (trinta por cento), respectivamente.

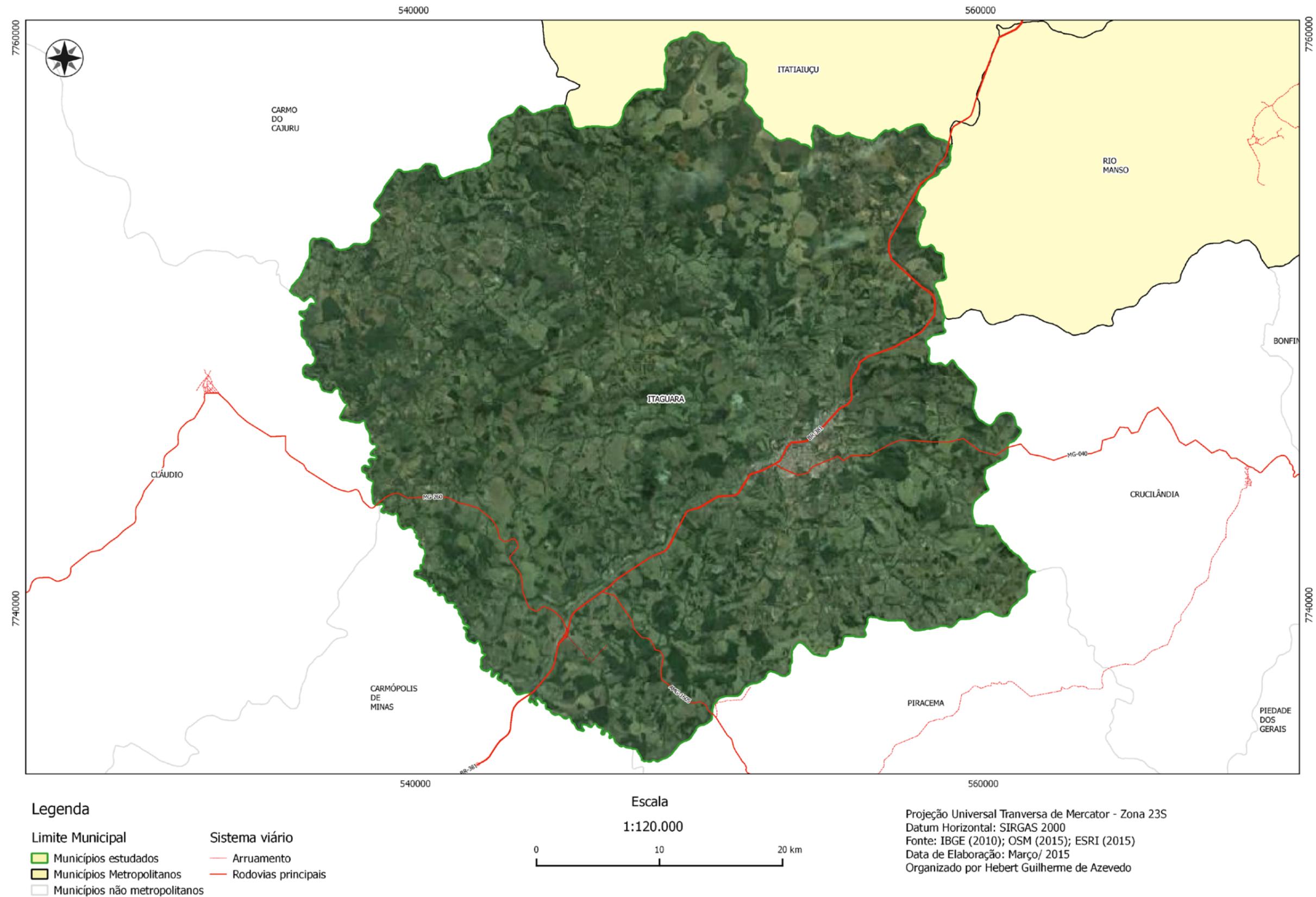
Já na última década, observa-se a manutenção da mesma relação, tendo em vista que tanto o município, quanto o estado e a federação nacional reduziram para menos da metade os seus índices de crescimento populacional (vide Figura 29 e Tabela 1).

⁵³ Através da Lei Complementar nº 53/1999.

⁵⁴ Definição dada pelo art. 3º da Lei nº 1.347/ 2010, dada a partir dos procedimentos de Leitura Técnica e Comunitária da Lei Complementar nº 22/2007 (Plano Diretor do Município de Itaguara).

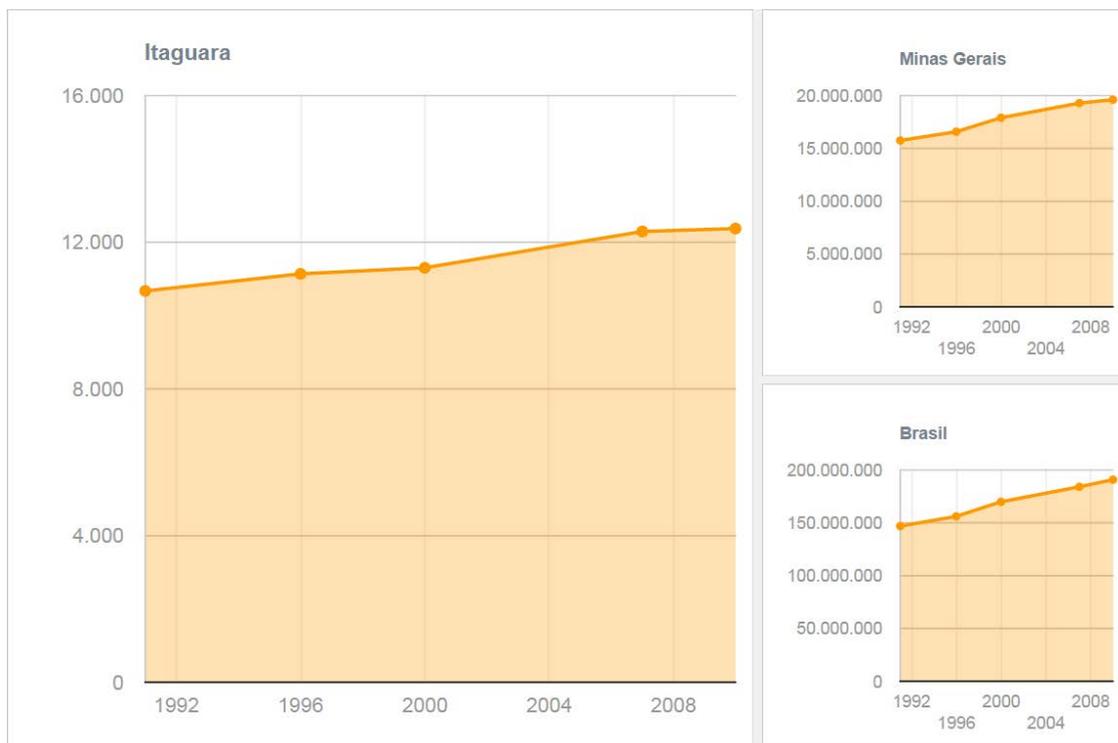
⁵⁵ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

Figura 28: Município de Itaguara



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Figura 29: Evolução Populacional de Itaguara até 2010



Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

Tabela 1: Evolução Populacional de Itaguara

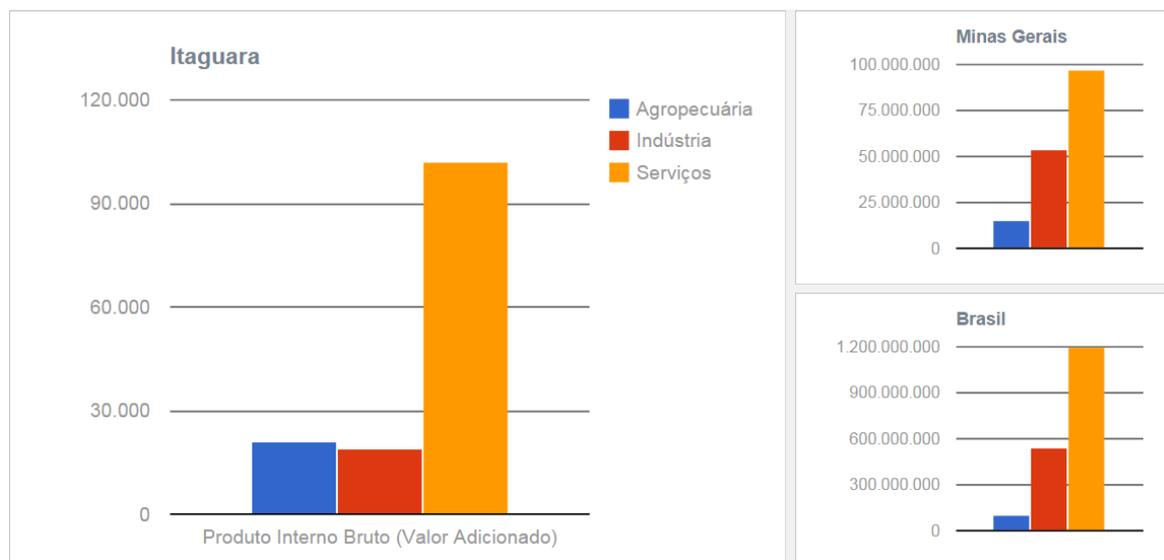
Ano	Itaguara	Minas Gerais	Brasil
1991	10.671	15.743.152	146.825.475
1996	11.137	16.567.989	156.032.944
2000	11.302	17.891.494	169.799.170
2007	12.292	19.273.506	183.987.291
2010	12.372	19.597.330	190.755.799

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

Ratificando a redução dos índices visualizados frente o estado e o Brasil, o município de Itaguara reduziu para 6% (seis por cento) os seus índices de crescimento na última década (entre 2000 e 2010), Minas Gerais para 9,5% (nove e meio por cento), enquanto o Brasil vivenciara uma crescimento de cerca de 12% (doze por cento).

Quanto ao PIB, observa-se na Figura 30, que o índice do município está majoritariamente associado à prestação de serviços e comércios destinados ao atendimento do próprio município. Comparado com o montante de riquezas da RMBH como um todo, o município de Itaguara encontra-se na 26^o (vigésima sexta) posição dentre os 34 (trinta e quatro) municípios⁵⁷.

Figura 30: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Itaguara



Fonte: IBGE, 2015 [<http://cod.ibge.gov.br/3YKO>].

4.1.1 Legislação Urbanística Municipal

Quanto ao ordenamento territorial urbano do município, o mesmo possui Plano Diretor⁵⁸ regulamentado. Trata-se de legislação completa na sua formulação, principalmente quanto às diretrizes de ordenamento territorial. Alguns aspectos negativos são destacados, tais como aqueles inerentes às dinâmicas institucionalizadas no executivo, como o baixo cumprimento dos prazos determinados pelo Plano Diretor para regularização fundiária dos parcelamentos irregulares e clandestinos, por exemplo.

Um exemplo de descumprimento das determinações do Plano Diretor refere-se à definição prazo máximo de 90 (noventa) dias para a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que foi realizada apenas 3 (três) anos depois. O próprio

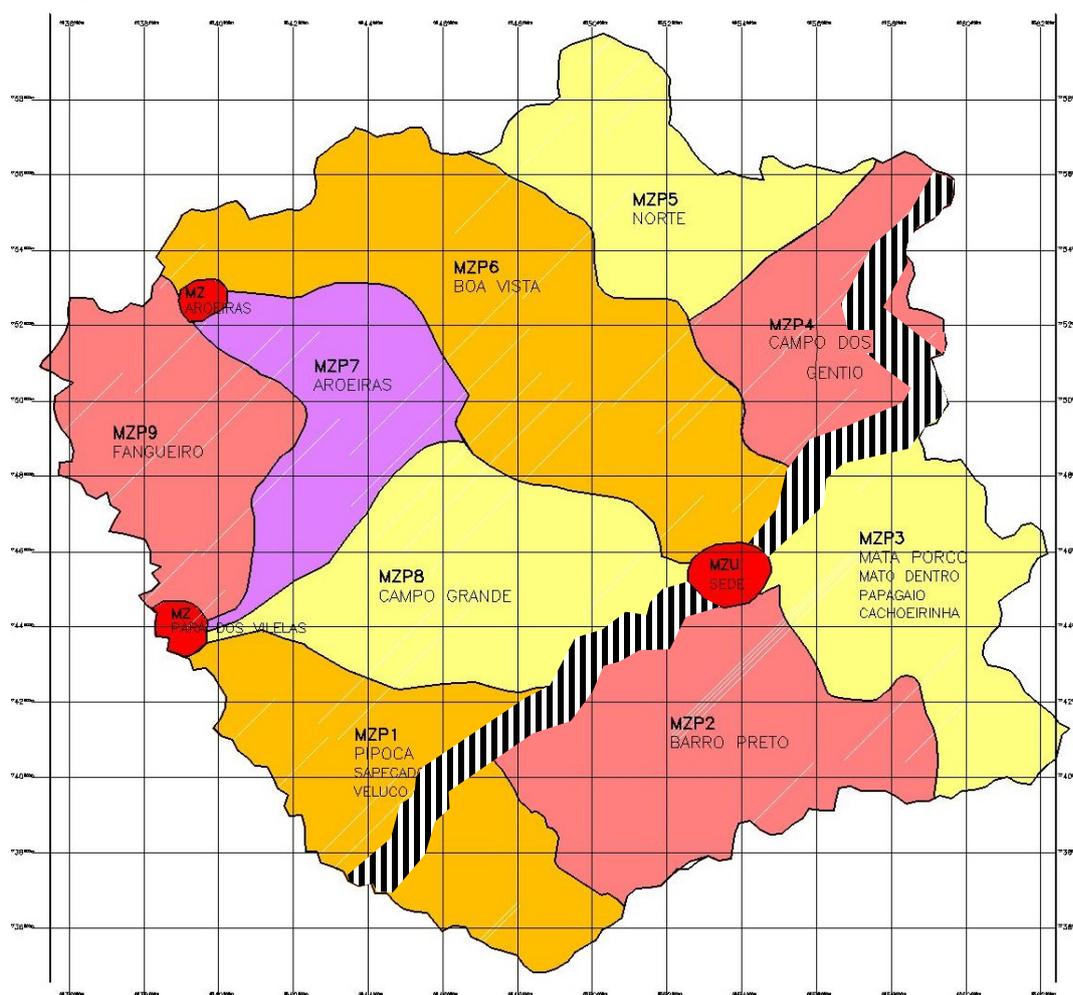
⁵⁷ Vide Apêndice A: Dados dos municípios da RMBH.

⁵⁸ Lei Complementar nº 22/2010.

documento determinou que a revisão do Plano Diretor Municipal deveria ocorrer a cada 5 (cinco) anos, ou seja, até o ano de 2012, o que também não foi cumprido.

Na Lei de Uso e Ocupação do Solo⁵⁹, a área do município está estruturada a partir da demarcação de 3 (três) distritos urbanos⁶⁰: Sede, Distrito de Pará dos Vilelas e Aroeiras (em vermelho na Figura 31) e 9 (nove) macrozonas rurais. Além das 3 (três) macrozonas compreendidas pelos distritos urbanos supracitados, o município possui uma quarta macrozona urbana, compreendida pelas Macrozona Industrial da BR-381, situada ao longo da rodovia (área tracejada na Figura 31).

Figura 31: Macrozonas do município de Itaguara



Fonte: Adaptado de ITAGUARA, 2010.

⁵⁹ Lei nº 1.347/2010 (alterada pelas Leis 1.353/2010, 1.385/2011 e 1457/2012).

⁶⁰ Definição dada pelo art. 3º da Lei nº 1.347/2010, dada a partir dos procedimentos de Leitura Técnica e Comunitária da Lei Complementar nº 22/2007 (Plano Diretor do Município de Itaguara).

Nas disposições iniciais da Lei que trata dos procedimentos de uso e ocupação do solo⁶¹, destaca-se o incentivo à ocupação ao longo dos principais eixos viários do município, tal como a BR-381 e MG-040, além do desenvolvimento e recuperação de áreas periféricas, com a finalidade de integrá-las ao espaço urbano.

A mesma lei trata pormenorizadamente as estratégias e projetos prioritários para cada macrozona municipal, e dispõe que a delimitação das macrozonas objetiva a compatibilização da capacidade de infraestrutura à qualificação da ocupação a ser coibida ou incentivada, à proteção do meio ambiente, à minimização dos custos de implantação, manutenção, e otimização da infraestrutura urbana e serviços essenciais.

Em complemento aos objetivos acima, a legislação destaca a importância do ordenamento do processo de expansão territorial do Município, tal como a contenção da expansão urbana que acarreta a degradação socioambiental.

4.1.2 Zoneamento da Sede Urbana Municipal

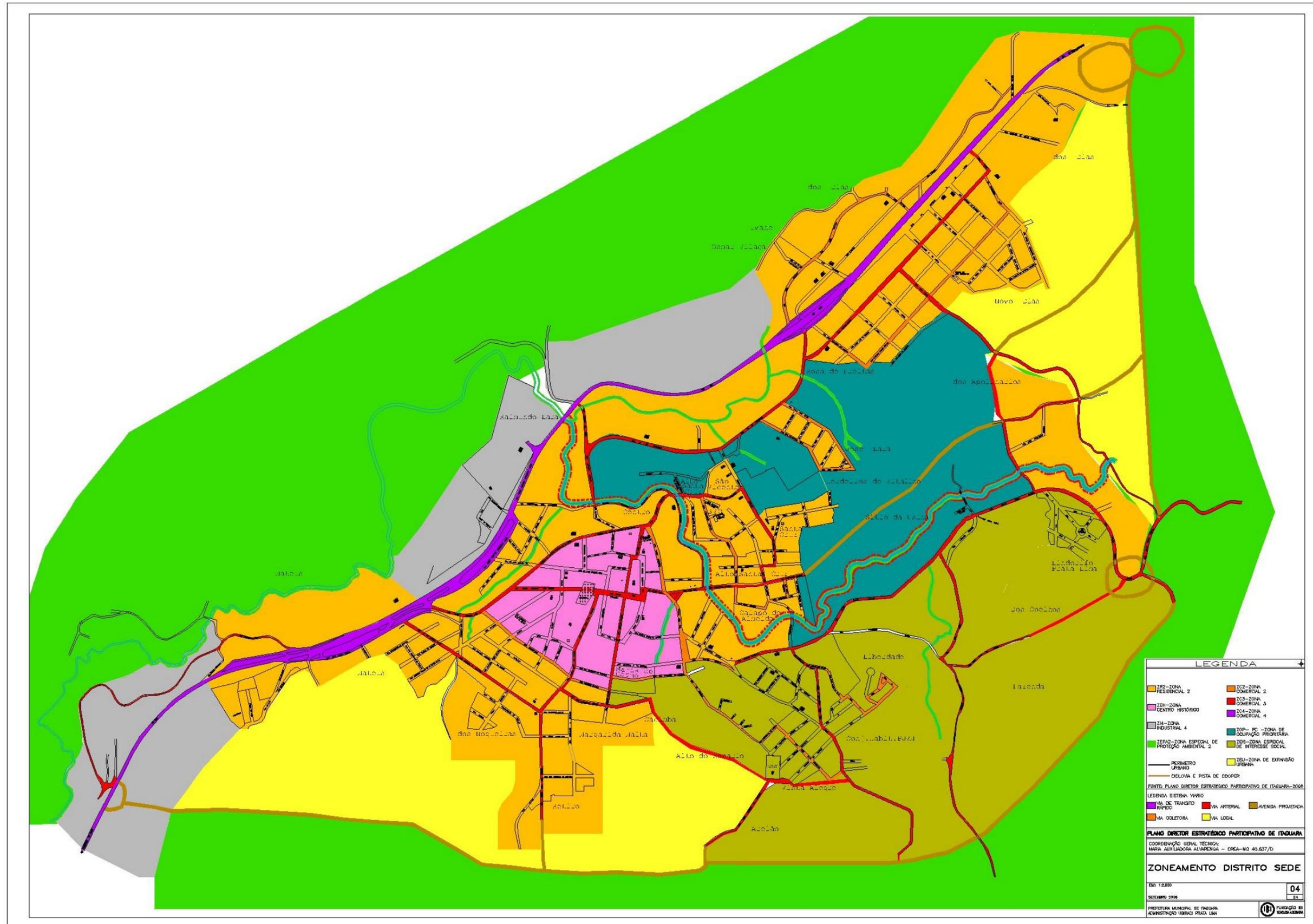
Para a ordenação da Sede do município, há a definição específica das seguintes Zonas de Urbanização Distintas:

- a) Zona de Ocupação Prioritária (ZOP);
- b) Zona de Ocupação Restrita (ZOR);
- c) Zona de Expansão Urbana (ZEU);
- d) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- e) Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).

Tais configurações de zoneamento podem ser verificadas na Figura 32, que contempla o zoneamento original da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Tal configuração se mostra adequada para a dinâmica imobiliária vivenciada no município, e conforma um cinturão de proteção/controlado à expansão desordenada da área urbana (em verde na Figura 32).

⁶¹ Lei nº 1.347/2010, art. 5º, III e V.

Figura 32: Mapa de Zoneamento do Distrito Sede (Lei 1.347/2010)



Fonte: Adaptado de ITAGUARA, 2012.

Todos os zoneamentos possuem coeficiente básico fixado em 1 (um), com exceção daqueles lotes pertencentes aos parcelamentos implantados antes da promulgação da LUOS de 2010, e que possuam área menor ou igual a 360 m² (trezentos e sessenta metros quadrados), que possuem como coeficiente básico de aproveitamento do terreno fixado em 1,4 (um vírgula quatro) vezes a área do terreno.

Uma peculiaridade da legislação municipal é a instituição de uma série de instrumentos de compensação monetária por parâmetros especiais passíveis de serem adotados, tais como a Contribuição Especial de Majoração da Taxa de Ocupação (CEMTO), a definição do Preço Público de Ampliação do Coeficiente de Aproveitamento (PPACA) e a Contribuição Espacial de Redução da Taxa de Permeabilidade (CERTP), dentre outros.

Há ainda a previsão de autorização de loteamentos fechados e condomínios urbanísticos no município, com a definição de que o executivo municipal exigirá a destinação das áreas institucionais fora do perímetro fechado dos loteamentos ou dos condomínios. Há a possibilidade destas áreas serem destinadas em outro terreno, desde que pertencente ao mesmo zoneamento. No caso das áreas verdes, exige-se um mínimo de 5% (cinco por cento) fora da área a ser fechada.

Quanto à legislação específica que trata do parcelamento do solo, a Lei nº 1.348/2010¹ instituiu parâmetros detalhados de densidade de parcelamento, como também de provisão de equipamentos públicos, estipulando metragens mínimas para os equipamentos educacionais, e os raios de abrangência dos equipamentos de educação, saúde, lazer e recreação, esporte, convívio social e cultura.

Há também a previsão de 'justa remuneração'² ao loteador quando houver necessidade de provisão de equipamentos no empreendimento maior que os mínimos da Lei, quando houver déficit destes equipamentos no entorno da área a ser loteada.

¹ Lei nº 1.348/2010.

² Lei nº 1.348/2010, art. 19, parágrafo 2º.

O município previu ainda, caução no valor de 150% (cento e cinquenta por cento) dos custos das obras e serviços de infraestrutura exigíveis ao parcelamento do solo como garantia da execução das obras pelo município. Ressalta-se que este valor de referência se dá sobre o valor orçado para as obras, e não é determinado se este valor é estipulado pelo próprio loteador ou pelo executivo municipal.

4.1.3 Alterações da LUOS

A alteração no zoneamento em 2012³ compreendeu a substituição da Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA) do sul da Sede pela Zona de Expansão Urbana (ZEU)⁴, sem demandar alteração formal de perímetro urbano, conforme pode ser observado na Figura 33.

Além da demarcação de nova área de ZEU sobre a ZEPA, a referida legislação definiu parâmetros urbanísticos diferenciados para a ZEU, alterando sistematicamente o ordenamento territorial destas áreas.

A Lei indica ainda que a área suprimida de ZEPA seria compensada a partir do encerramento da nova ZEU, o que demandaria novo incremento no perímetro urbano. Entretanto, a Lei não a demarcou, tampouco indicou mecanismos ou prazo para a sua compensação.

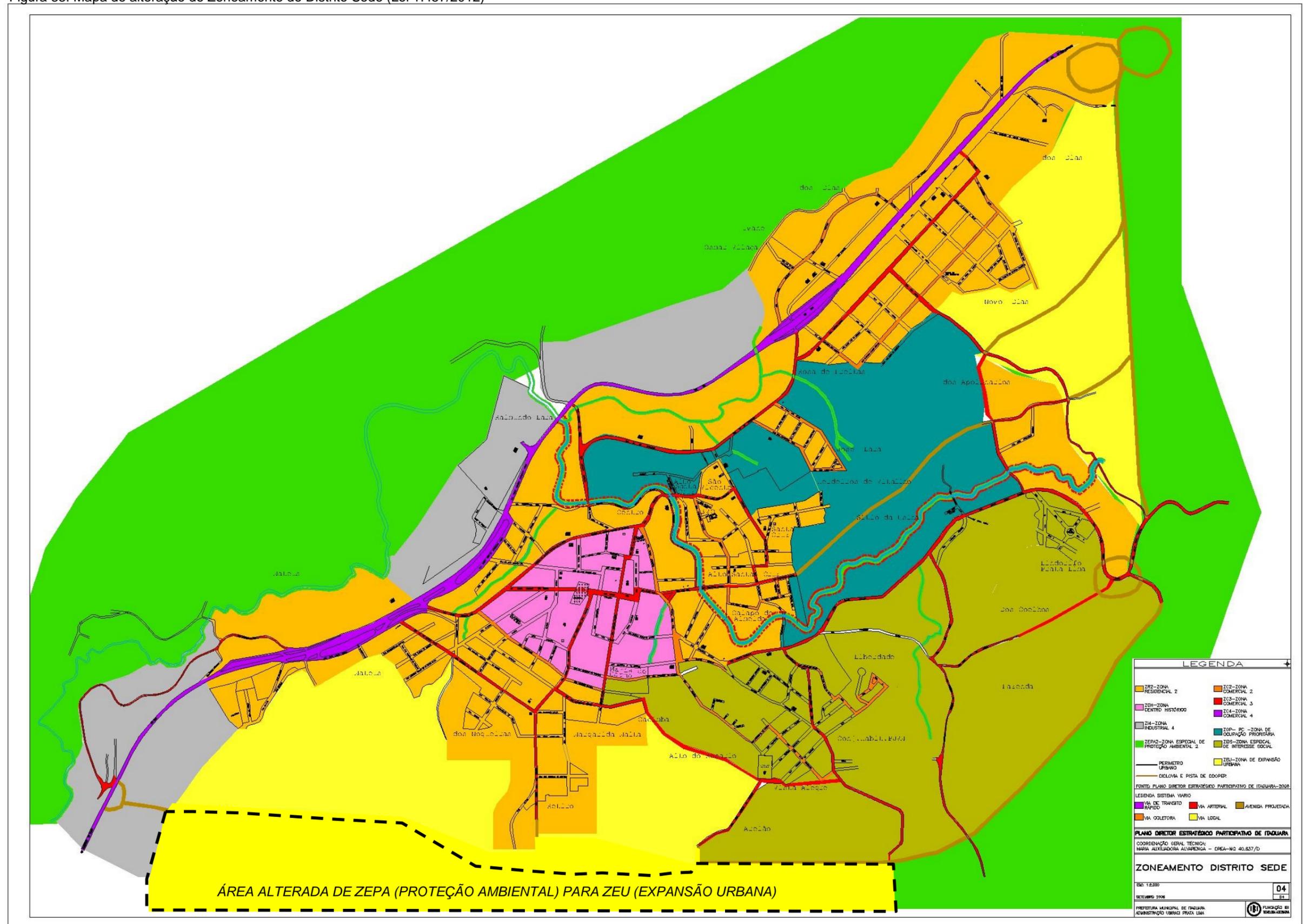
Esta alteração na LUOS também determinou a utilização de instrumentos de política urbana nas áreas de ZEU, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsória, a aplicação do IPTU progressivo, como também os consórcios imobiliários e outorga onerosa de alteração de uso.

Todos os instrumentos citados não tiveram regulamentação específica, tampouco houve demarcação dos imóveis sobre os quais seria atribuída a aplicação destes instrumentos, o que impede a sua implementação no território, tornando-os inócuos.

³ Alteração dada através da Lei nº 1.457, de 30 de outubro de 2012, posterior à inserção do art. 42-B no Estatuto da Cidade.

⁴ A ZEU (em amarelo nas Figuras 32 e 33) destinada à expansão urbana e chácaras, fora concebida para ocupação quando do adensamento da ZOP.

Figura 33: Mapa de alteração do Zoneamento do Distrito Sede (Lei 1.457/2012)

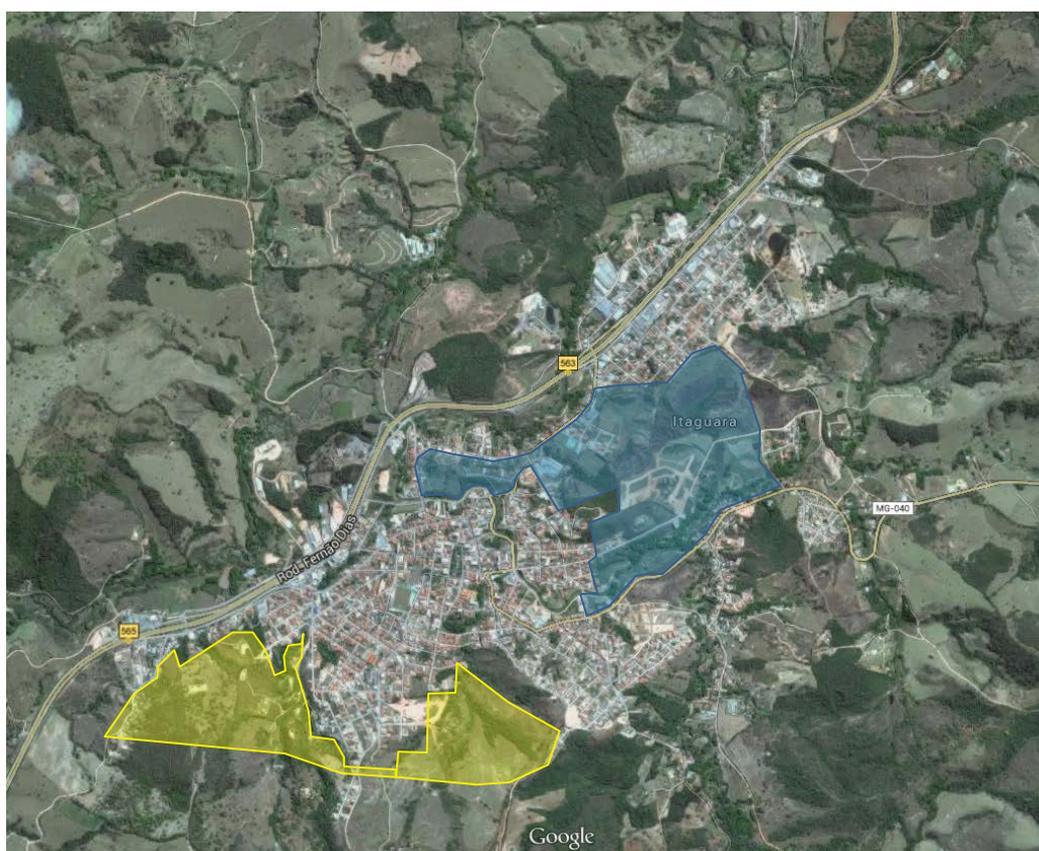


Fonte: Adaptado de ITAGUARA, 2012.

A justificativa da ampliação do perímetro da ZEU dada pela legislação fora a necessidade de promoção do adensamento populacional, de evitar a ociosidade da infraestrutura instalada, combater a especulação imobiliária, democratizar o acesso a terra urbanizada e garantir a utilização dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados.

Entretanto, observa-se na imagem abaixo (Figura 34), que há ainda áreas passíveis de ocupação no zoneamento original da sede, tanto na área definida como ZOP (em azul), quanto na ZEU original (localizada a sul da Sede, em amarelo). Atreladas à informação de dinâmica populacional instalada no município, entende-se que tal alteração da ZEU deu-se de forma inadequada.

Figura 34: Áreas livres para a ocupação no município de Itaguara (2015)



Fonte: Adaptação de Google, 2015.

Apesar da alteração da LUOS de 2012 não demandar alteração de perímetro urbano, resultou no acréscimo considerável de área a ser loteada, e justamente na área destinada à preservação ambiental. Entretanto, em 2013, o município ampliou

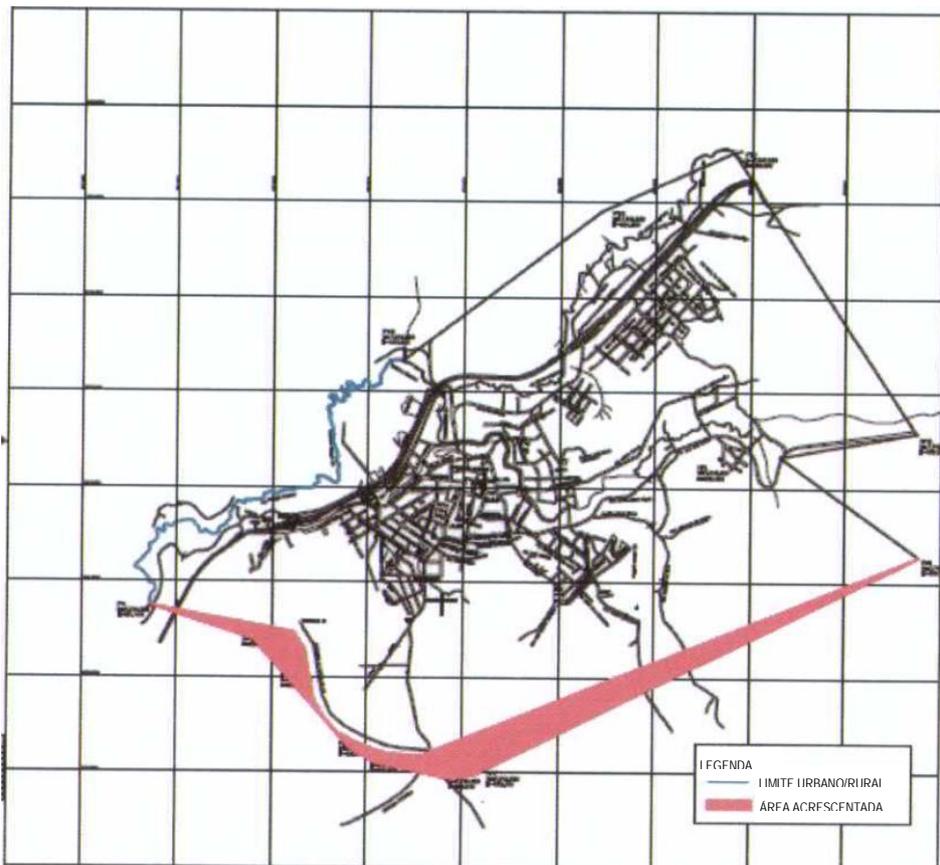
ainda mais as áreas passíveis de serem parceladas, as quais serão tratadas a seguir.

4.1.4 Projeto Específico de Expansão Urbana

A Lei Municipal nº 1.488/2013⁶⁶ que tratou da alteração do perímetro urbano do município de Itaguara, justifica o conteúdo do Plano Diretor e das Leis de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo vigentes até então como suficientes para garantia do atendimento às exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

Em contraponto ao prévio atendimento declarado pela norma às exigências do Estatuto da Cidade para as novas áreas urbanas, o município discorreu sobre uma série de itens peculiares aos PEEU's, tal como a definição da área expandida, compreendida pelo novo perímetro urbano (em vermelho na Figura 35).

Figura 35: Novo perímetro urbano de Itaguara

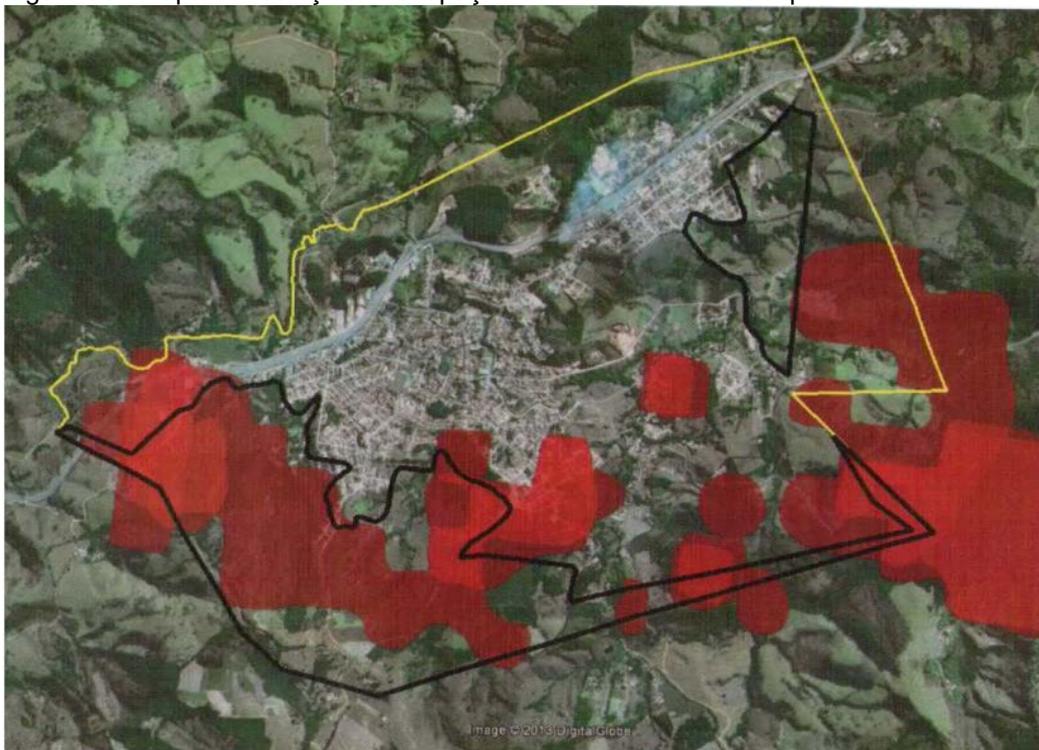


Fonte: ITAGUARA, 2013.

⁶⁶ Lei nº 1.488/2013: Lei que alterou o perímetro urbano do município de Itaguara, anteriormente estabelecido pelas Leis nº 1.319/2009 e 970/1994).

Discorreu-se também sobre as áreas com restrição à ocupação dados pelo mapeamento do Plano Diretor Metropolitano⁶⁷, como demarcação das áreas com risco potencial de erosão, prioritárias para conservação e áreas com risco ambiental e vulnerabilidade natural. Apesar de haver demarcação destas áreas para todo o município, a referida legislação justificou a permissão à ocupação destas áreas por localizarem-se previamente no perímetro urbano, e que a área ampliada possui pequeno trecho nesta área.

Figura 36: Mapa de restrições à ocupação do Plano Diretor Metropolitano



Fonte: ITAGUARA, 2013.

A mesma lei reinseriu os parâmetros da ZEU informados quando da alteração da LUOS, em 2012, inserindo novo instrumento de captura da valorização imobiliária, que é a contribuição de melhoria⁶⁸.

A referida Lei não previu áreas para HIS, sob a justificativa de que o município já contava com grande área de ZEIS demarcada previamente. Discorreu-se também

⁶⁷ Até o ano de 2015, o Plano Diretor Metropolitano Integrado da RMBH – PDDI, trata-se de estudo, e não normativa, apesar de que o Estatuto da Metrópole, dado pela Lei nº 13.089/15, art. 10, estabelece que este tipo de estudo passe a vigorar através de Lei, a ser instituída em até 3 (três) anos (Lei 13.089/15art. 21, I-b).

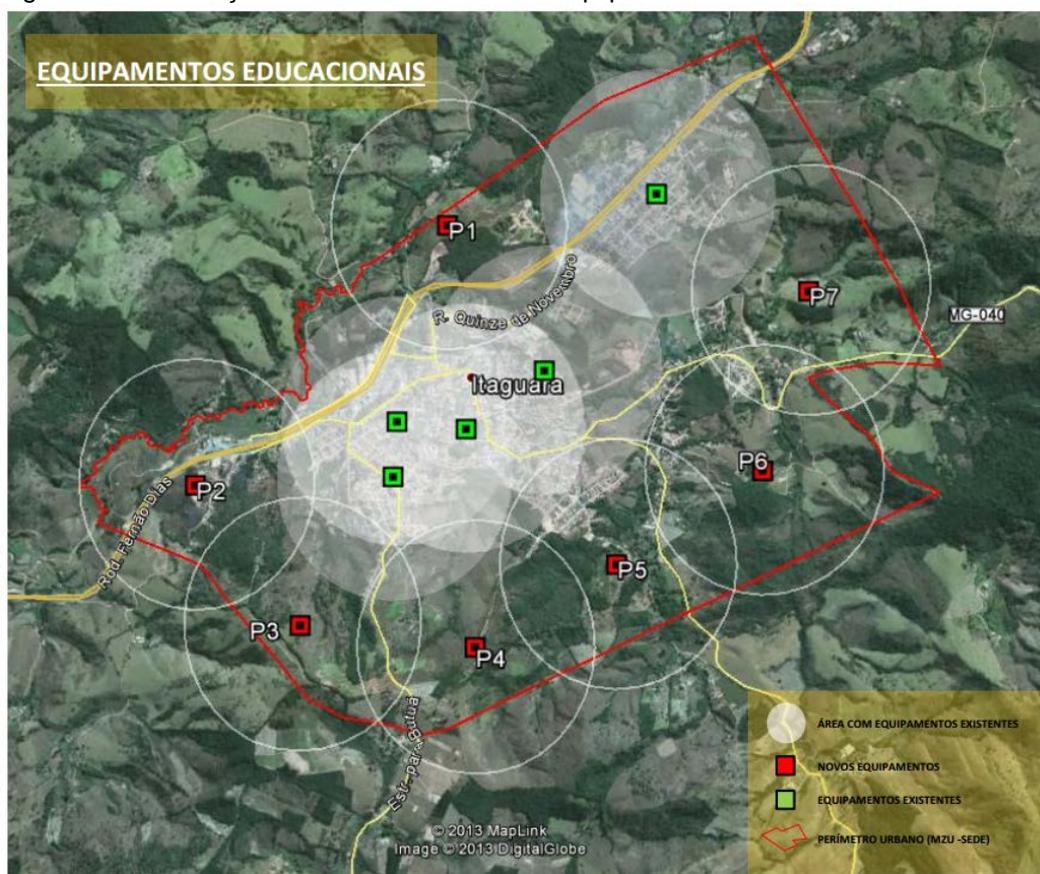
⁶⁸ Vide item 2.3.1 do presente estudo.

sobre os instrumentos para regularização das áreas ocupadas irregularmente, tal como a instituição da demarcação urbanística para os empreendimentos de interesse social, e àqueles de interesse específico, regularização por meio da instauração de operação urbana consorciada.

Ainda no âmbito da referida lei, a definição e diretrizes de proteção ambiental e do patrimônio histórico deverão dar-se à luz das diretrizes contidas no Plano Diretor de 2007.

Não obstante à publicação da Lei nº 1.488/2013, outra lei, a de nº 1.496/13, publicada menos de 2 (dois) meses depois, tratou de regulamentar a anterior (apesar daquela lei declarar atendimento prévio a todos os itens exigíveis pelo art. 42-B do Estatuto da Cidade). A lei 1.496/13 previu, então, as áreas institucionais demarcadas em pontos específicos no território (vide Figura 37, por exemplo), levando-se em consideração as diretrizes da LUOS.

Figura 37: Localização dos atuais e dos novos equipamentos educacionais



Fonte: ITAGUARA, 2013.

Apesar de já definir os locais onde deveria localizar-se cada equipamento público no município, há a abertura para entendimentos opostos aos preconizados na mesma legislação, possibilitando a flexibilização mediante fundamentação do chefe do executivo municipal⁶⁹, ou seja, do prefeito.

Esta última lei também definiu o sistema viário principal do município como um todo e também da Sede. Os mapas que tratam desta definição são réplicas dos constantes no Plano Diretor de 2007, sendo que o mapa⁷⁰ que trata da hierarquização viária da Sede contempla, em segundo plano, zoneamento divergente da Lei que ela regulamenta, acarretando dúvidas quanto à sua real equivalência, (visto que nesta Lei, a ZEPA retorna sobre a área de ZEU incorporada à área urbana)⁷¹.

Ao regulamentar a Lei nº 1.488/13, a Lei nº 1.496/13 demonstra que a primeira não atendeu às exigências às necessidades trazidas pelo art. 42-B do Estatuto da Cidade, e aponta soluções inadequadas frente às requisições legais para possibilitar a ocupação do perímetro urbano acrescentado em 2013.

Tais inadequações serão apresentadas e fundamentadas no item 4.4 do presente capítulo, as quais serão confrontadas com as soluções apontadas por cada um dos três municípios estudados, e após o entendimento do tratamento da expansão urbana pelo município de Matozinhos, serão analisadas as características presentes no município de Jaboticatubas.

4.2 Matozinhos

O município de Matozinhos localiza-se a uma distância de aproximadamente 42 km a norte da capital Belo Horizonte, e a 25 km a sudeste do município de Sete Lagoas⁷², possuindo como principal acesso a rodovia estadual MG-424 (Figura 38)...

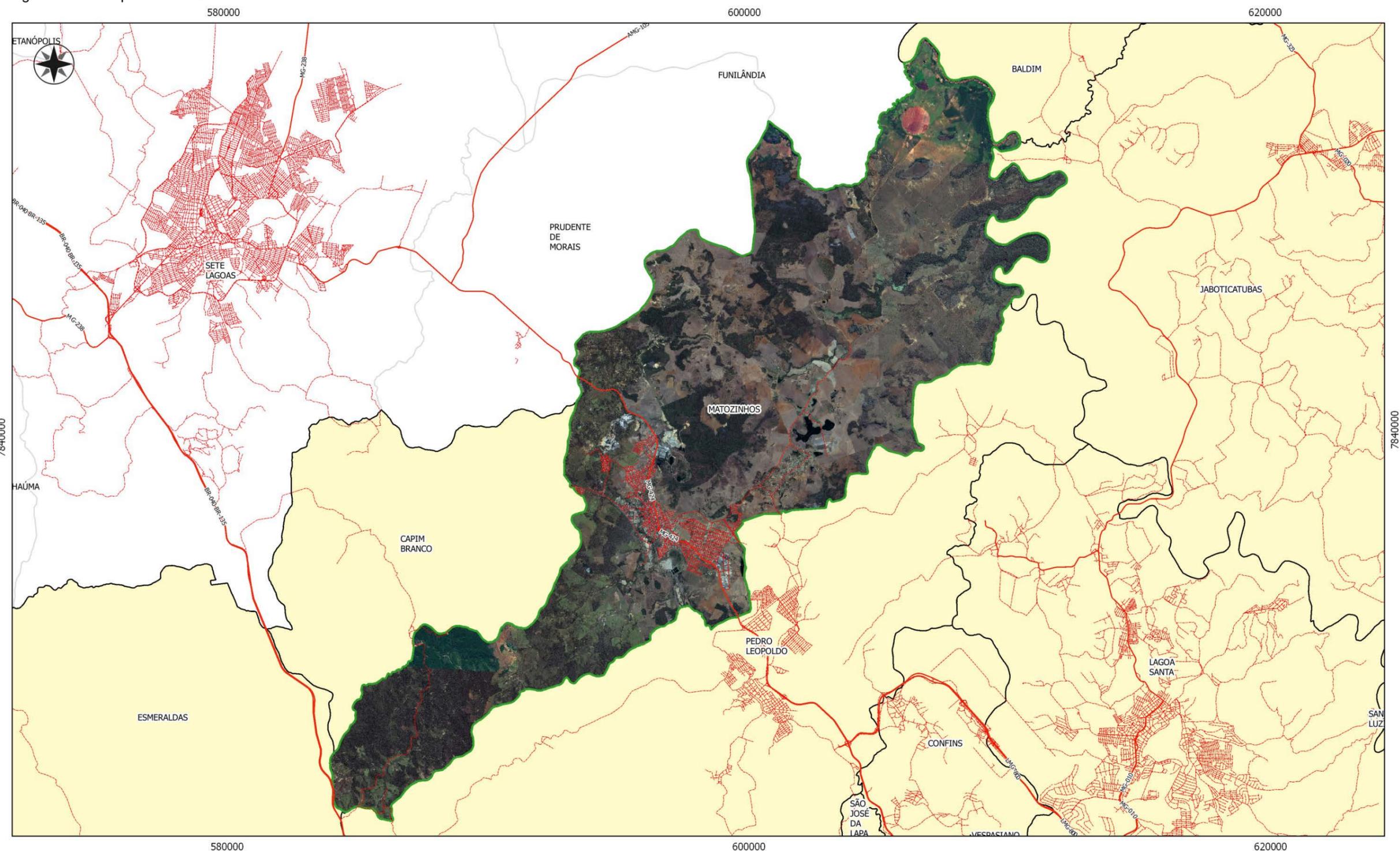
⁶⁹ Art. 3º, § 1º da Lei 1.496/13.

⁷⁰ Mapa XIV, Anexo Único da Lei 1.496/13.

⁷¹ Por se tratar de réplica de legislação anterior, o mapa apresentado na lei demonstra desatualização perante as alterações sistemáticas ocorridas na legislação urbanística municipal.

⁷² Centro Regional de 1ª ordem – vide Anexo C: Rede de Centralidades na RMBH.

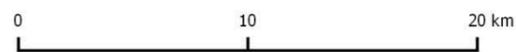
Figura 38: Município de Matozinhos



Legenda

- | | |
|--|--|
| Limite Municipal | Sistema viário |
| ▬ Municípios estudados | — Arruamento |
| ▬ Municípios Metropolitanos | — Rodovias principais |
| ▬ Municípios não metropolitanos | |

Escala
1:140.000

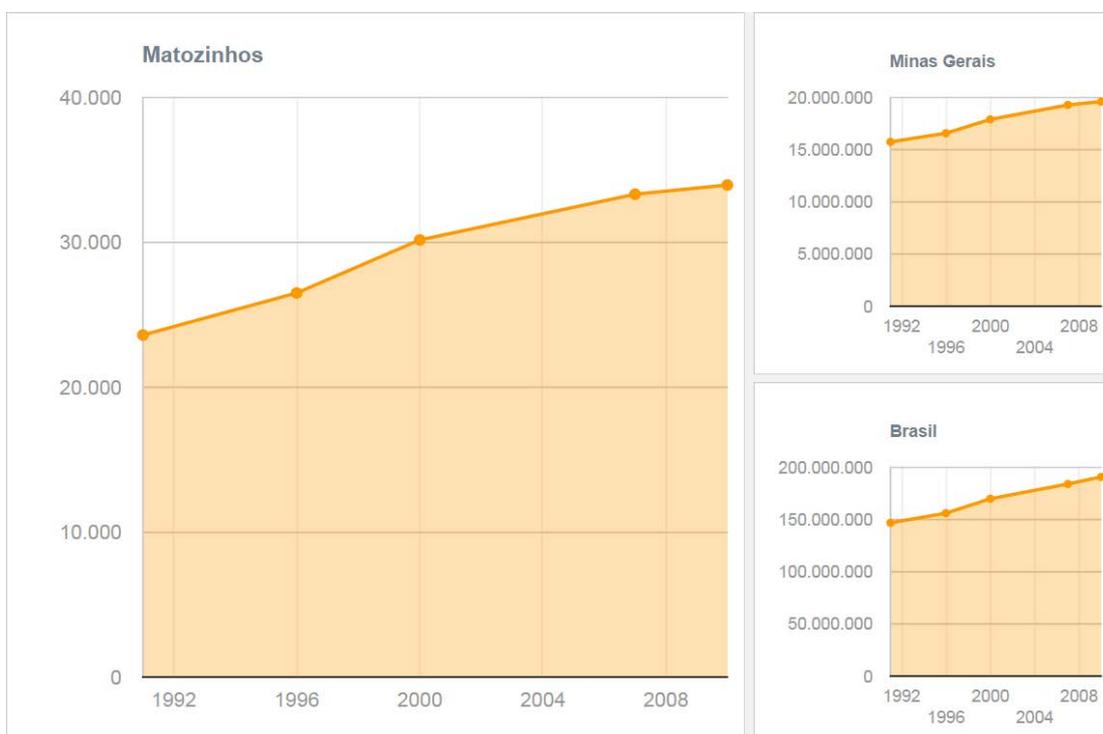


Projeção Universal Transversa de Mercator - Zona 23S
Datum Horizontal: SIRGAS 2000
Fonte: IBGE (2010); OSM (2015); ESRI (2015)
Data de Elaboração: Março/ 2015
Organizado por Hebert Guilherme de Azevedo

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Pertencente sucessivamente de Sabará, Santa Luzia e Pedro Leopoldo, Matozinhos foi elevado a município no ano de 1944, e foi incorporado na RMBH no ano de 1999⁷³. Possui 2 (dois) distritos urbanos: Sede e Mocambeiro. Com aproximadamente de 36.382 habitantes⁷⁴, possui dinâmica de evolução populacional semelhante à observada no estado de Minas Gerais (vide Figura 39 e Tabela 2 a seguir).

Figura 39: Evolução Populacional de Matozinhos até 2010



Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

Tabela 2: Evolução Populacional de Matozinhos

Ano	Matozinhos	Minas Gerais	Brasil
1991	23.606	15.743.152	146.825.475
1996	26.507	16.567.989	156.032.944
2000	30.164	17.891.494	169.799.170
2007	33.317	19.273.506	183.987.291
2010	33.955	19.597.330	190.755.799

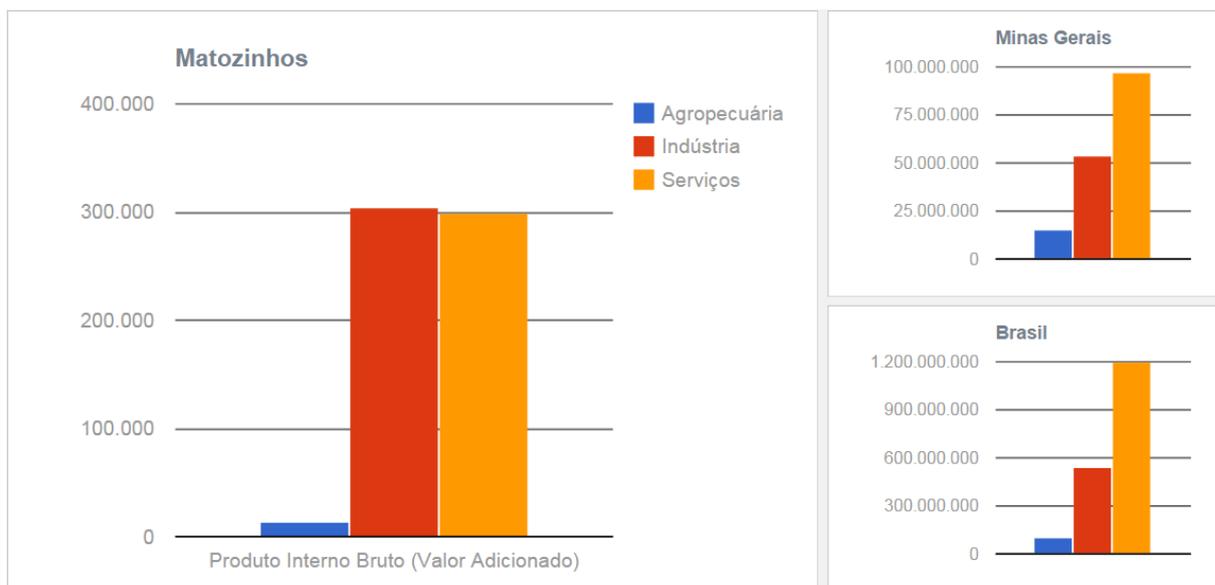
Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

⁷³ Através da Lei Complementar nº 53/1999.

⁷⁴ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

Como se pode observar na Figura 40, a economia municipal está associada principalmente às atividades de indústria e serviços, que tratam, na sua maioria de serviços de manutenção e montagens mecânicas em indústrias cimenteiras, siderúrgicas, mineradoras, calcinação, além da produção de peças de estruturas metálicas em geral. Estas indústrias localizam-se no Distrito Industrial Municipal.

Figura 40: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Matozinhos



Fonte: IBGE, 2015 [<http://cod.ibge.gov.br/41G3>].

Comparado com o montante de riquezas da RMBH como um todo, o município de Matozinhos encontra-se na 17^o (décima sétima) posição dentre os 34 (trinta e quatro) municípios⁷⁵.

A partir desta sucinta introdução, passar-se-á às análises da legislação urbanística municipal para avaliação das diretrizes de expansão urbana.

4.2.1 Legislação Urbanística Municipal

Quanto à legislação urbanística do município de Matozinhos, observa-se que o mesmo possui tanto as leis que tratam das disposições para o parcelamento, uso e ocupação do solo, como também o Plano Diretor regulamentado.

⁷⁵ Vide Apêndice A: Dados dos municípios da RMBH.

Cerca de 61% (sessenta e um por cento) do município encontra-se inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) Carste de Lagoa Santa. E esta área compreende quase 43% (quarenta e três por cento) da área total do município. Visto o exposto, e pela característica industrial do município, algumas atividades incompatíveis com a atividade de preservação (extração de calcário, por exemplo) demandam maior controle da ocupação e do uso do solo.

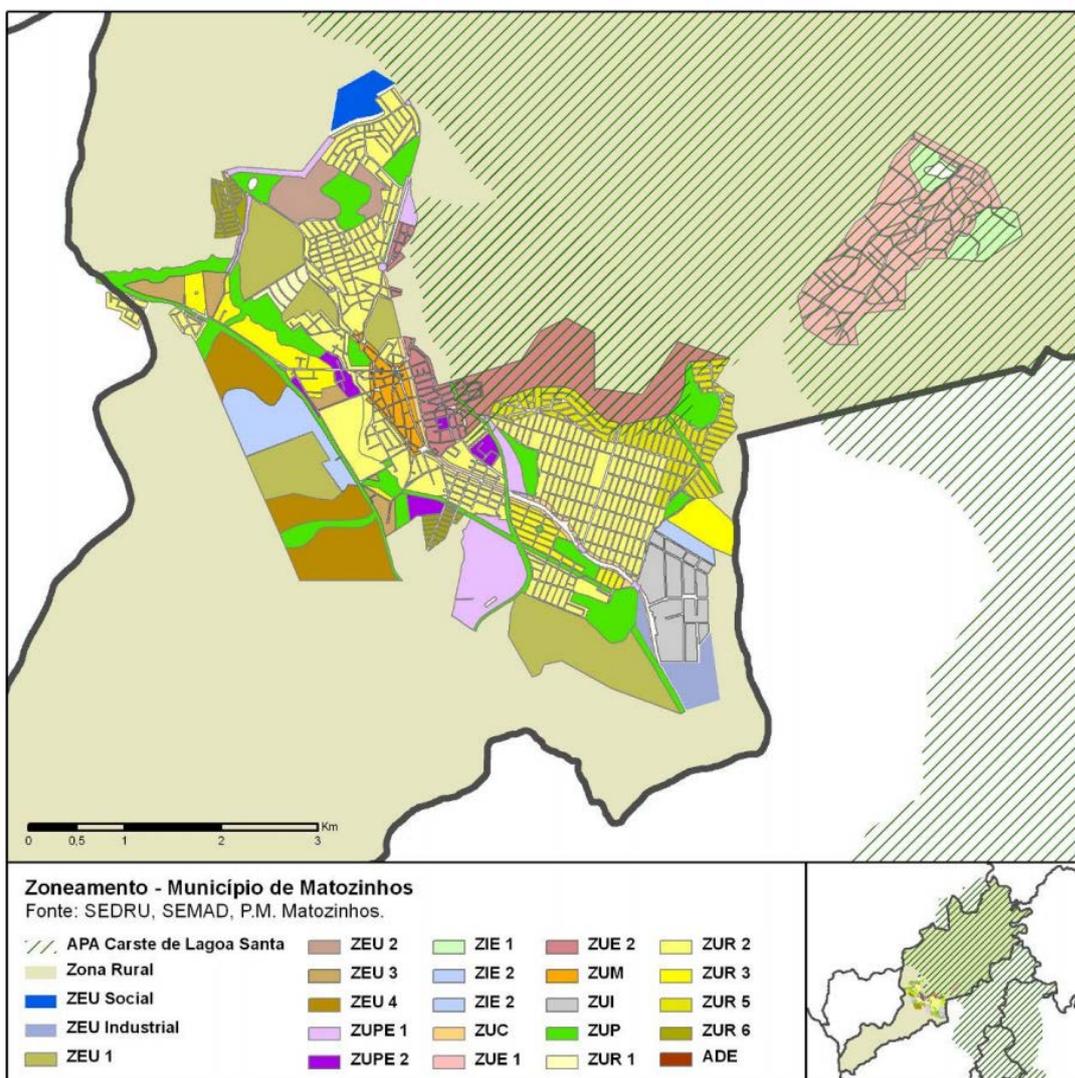
Frente ao exposto, a Lei nº 1.614/2000, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo tem como principal objetivo ordenar este uso e ocupação atrelado às especificidades de proteção da APA Carste.

4.2.2 Zoneamento da Sede Urbana Municipal

Visando a ordenação do uso e ocupação do solo municipal, a LUOS está consolidada em um mapa de zoneamento (vide Figura 41), o qual declara que uma lei específica realizará a sua descrição, e define os seguintes zoneamentos para a zona urbana:

- a) Zona Urbana Especial (ZUE);
- b) Zona Urbana de Preservação (ZUP);
- c) Zona Urbana de Uso Predominantemente Residencial (ZUR);
- d) Zona Urbana de Uso Misto (ZUM)
- e) Zona Urbana de Uso Predominantemente Comercial (ZUC);
- f) Zona Urbana de Uso Industrial (ZUI);
- g) Zona Urbana de Projetos Especiais (ZUPE);
- h) Zona de Interesse Especial (ZIE);
- i) Zona de Expansão Urbana (ZEU).

Figura 41: Mapa de Zoneamento de Matozinhos e APA Carste



Fonte: MINAS GERAIS, 2009.

No que se refere às determinações para o parcelamento do solo no município, a Lei nº 1.601/2000, dispõe que novas ocupações somente serão admitidas em áreas de expansão urbana, contidas dentro do perímetro urbano definido pela Lei de perímetro urbano, conforme o mapa da LUOS. Ou seja, no caso do município de Matozinhos, tal como ocorrera com Itaguara, a área designada para expansão urbana encontra-se inserida no perímetro urbano municipal⁷⁶, e não em perímetro de expansão específico.

⁷⁶ Vide Figura **Erro! Apenas o documento principal.**: Zona de expansão urbana inserida no perímetro urbano (página 31).

A referida lei complementa ainda as exigências quanto aos percentuais de áreas públicas, os quais poderão ser flexibilizados nos casos de loteamentos inseridos em duas subzonas da Zona de Expansão Urbana (ZEU): a ZEU Industrial e a ZEU 4, esta última destinada às chácaras e sítios de recreio. Entretanto, para a flexibilização das áreas públicas, faz-se necessário que o loteamento possua, no mínimo, 15.000m² (quinze mil metros quadrados) para a ZEU Industrial⁷⁷, e que esteja em uma quadra com metragem mínima de 40.000m² (quarenta mil metros quadrados) no caso da ZEU 4.

A Lei ainda discrimina, de forma detalhada, as exigências requeridas aos interessados em parcelar o solo, as obras necessárias para implantação da rede de infraestrutura e fixa as garantias⁷⁸ referentes às obras do parcelamento. O valor da garantia é estimado a partir do custo da obra, e deverá ser aprovado pelo município, o qual ainda poderá exigir, no decorrer das obras, reforço no valor, caso o valor estimado torne-se menor que o custo real atualizado.

Em 2001, após a aprovação da LUOS e da Lei de Parcelamento no ano 2000, foi publicado o Plano Diretor de Matozinhos, Lei nº 1.624, o qual contém uma série de diretrizes para a estruturação do espaço urbano. Trata-se de um documento com formulação e apresentação bastante peculiar à maneira tradicional, tratando-se de lei com apenas 5 (cinco) artigos, com as diretrizes expressas como documento anexo ao texto da lei.

O documento discorre sobre o histórico de ocupação do território urbano do município, mescla diagnóstico, prognóstico e proposição de conteúdo para formulação da lei propriamente dita. Não traz parâmetros de uso e ocupação do solo.

Independente da forma, traz informações bastante relevantes para o entendimento da dinâmica do município até aquele momento, e quanto aos indicativos de

⁷⁷ Esta flexibilização corrobora com o exposto no Decreto Estadual 44.646/07 (art. 11, §1º), que também flexibiliza os percentuais de áreas públicas para os loteamentos industriais a partir de 15.000m².

⁷⁸ Art. 14 da Lei 1.601/2000.

expansão. Isto norteia o fato de que haverá a necessidade de previsão de nova área de expansão do Distrito Industrial, e de que esta área deverá localizar-se, preferencialmente, à direita da MG-424, sentido Pedro Leopoldo/Belo Horizonte.

4.2.3 Projeto Específico de Expansão Urbana

Quanto à necessidade de expansão, verificou-se a necessidade de expansão da área industrial, conforme fora levantado pelo Plano Diretor de 2001, e o documento analisado caracteriza-se pelo Projeto de Lei (PL) que encontra-se em apreciação na Câmara de Vereadores.

O PL estudado discrimina os parâmetros da nova área de expansão da sede⁷⁹, os quais correspondem àqueles da Lei nº 1.614/2000 (LUOS), e à área atribui o seguinte zoneamento (FIGURA 42):

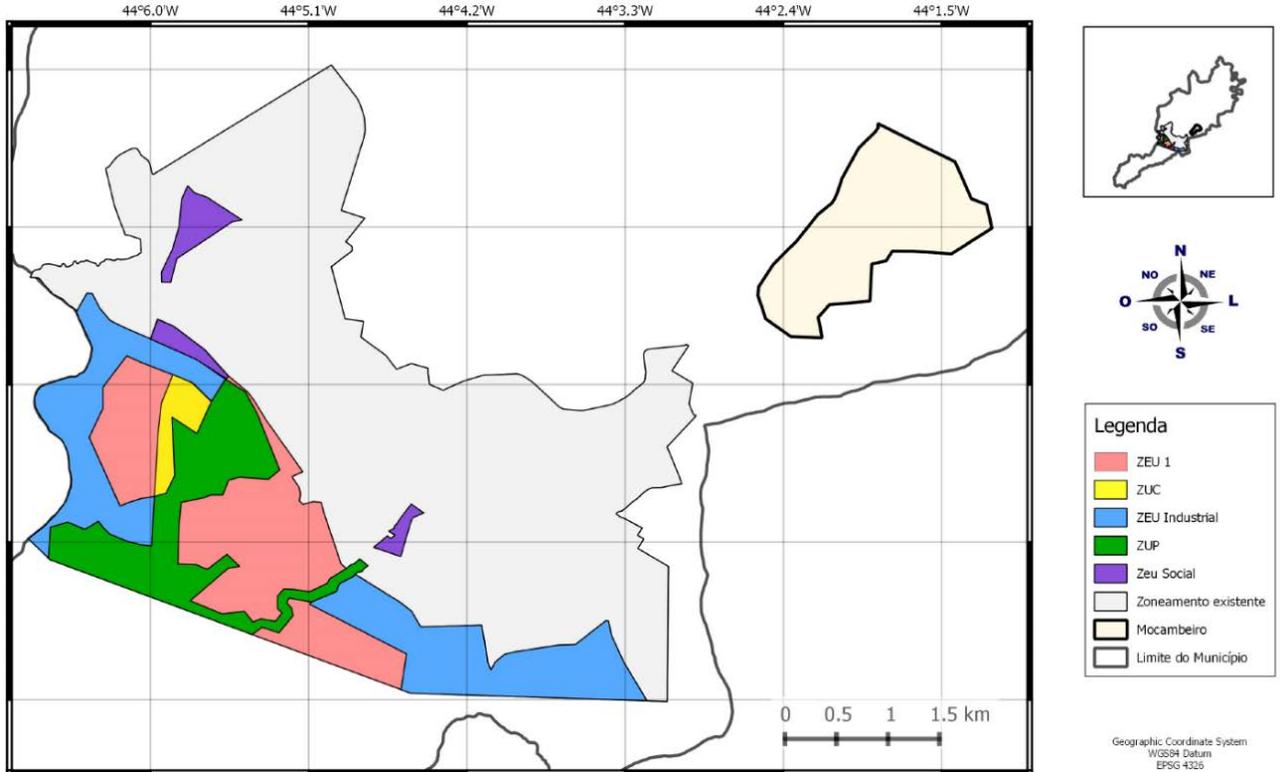
- a) ZEU Industrial – Zonas de Expansão Urbana destinada a empreendimentos industriais (Azul);
- b) ZEU Social – Zona de Expansão Urbana, ou ZEIS, destinada a empreendimentos para habitação interesse social (Roxo);
- c) ZEU1 – Zona de Expansão Urbana (Rosa);
- d) ZUP – Zona Urbana de Preservação (Verde);
- e) ZUC – Zona Urbana de Uso Predominantemente Comercial (amarelo).

Quanto às exigências trazidas pelo art. 42-B do Estatuto da Cidade, o novo perímetro urbano foi efetuado através de descrição perimétrica constante no anexo do PL e do mapa que segue.

Os trechos com restrições ao parcelamento e edificação caracterizam-se pela área de ZUP (em verde na Figura 42), e as possíveis restrições serão fornecidas pela avaliação das autoridades municipais e estaduais competentes, com fixação de percentuais maiores de áreas públicas nos parcelamentos localizados nestas áreas demarcadas em mapa anexo ao PL.

⁷⁹ Distrito de Mocambeiros identificado com a cor laranja (FIGURA 42).

Figura 42: Zoneamento do Novo Perímetro e ZEIS (Anexo VI-b do PL)



Fonte: Agência RMBH, 2015.

Para as diretrizes de sistema viário, é inserido na lei o mesmo quadro do Plano Diretor vigente. A previsão de área de interesse social é demarcada através de zoneamento inserido próximo à malha urbanizada do município e são inseridas diretrizes para regularização fundiária de interesse social.

A definição de diretrizes de proteção ao meio ambiente refere-se à proibição do parcelamento nas áreas da APA Carste de Lagoa Santa (apesar de não tê-la demarcado no mapa anexo ao PL), unidades de conservação e nas áreas de preservação permanente – APP. Para o patrimônio histórico e ambiental, o PL restringe-se apenas à indicação de inscrição, no livro do tombo, do patrimônio material e imaterial. Não discriminou quais itens deverão ser preservados.

Um dos instrumentos de gestão da valorização do solo urbano indicados no PL é a adoção de coeficiente básico único e unitário para todo o município, interferindo nas disposições do Plano Diretor e da LUOS. Apesar de atender à recomendação do

Ministério das Cidades⁸⁰, o coeficiente de aproveitamento (CA) máximo de vários zoneamentos do município já são menores que 1 (um). Assim sendo, é possível prever que tal indicação gerará inconsistências, visto que se terão áreas com CA básico maior que o CA máximo legal.

Além da adoção do coeficiente básico único e unitário, foi indicada a adoção de outorga onerosa do direito de construir, no qual para se construir acima do coeficiente básico, será cobrado o valor do m² do terreno (depreciado em 80%) para cada m² construído acima do coeficiente básico, no limite do coeficiente máximo.

Para a Outorga Onerosa de Alteração do Uso (OOAU), é cobrado um valor de 2% (dois por cento) sobre o valor do terreno, valor o qual é definido através de avaliação da prefeitura, ou pelo valor constante na escritura do imóvel (terreno não urbanizado). Já para os parcelamentos 'genéricos', a legislação que trata do parcelamento do solo prevê a cobrança de cerca de 3% (três por cento) do valor do terreno parcelado como taxa para aprovação do parcelamento.

Observa-se, então, que o valor da OOAU, que é um instrumento de captura da valorização fundiária, fora estipulado num montante no mínimo de 50% (cinquenta por cento) mais barato do que o valor cobrado como taxa de aprovação dos projetos de parcelamento, tendo em vista que o valor da taxa é cobrado sobre o terreno parcelado, e o da OOAU, sobre o terreno 'não urbanizado', ou seja, menos valorizado.

Em complemento às informações referentes ao plano de expansão de Matozinhos, cabe ressaltar um importante item tratado na Lei de Parcelamento: que é a declaração expressa de que as áreas caracterizadas pelo módulo rural mínimo de 2 (dois) hectares, não poderão ser objeto de desmembramento⁸¹ ou divididas através de frações ideais. Tal exigência evita situações bastante recorrentes de venda de partes de lotes rurais, dando início a parcelamentos clandestinos e/ou irregulares.

⁸⁰ Resolução Recomendada nº 148/2013 do Ministério das Cidades, que Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico único e unitário como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios brasileiros (publicada no Diário Oficial da União de 20/10/2014).

⁸¹ Art. 22 da Lei 1.601/2000.

Observa-se, portanto, que o Projeto de Lei elaborado pelo município de Matozinhos não atendeu à totalidade das exigências às necessidades trazidas pelo art. 42-B do Estatuto da Cidade, apesar de tratar o instrumento de maneira mais adequada que o município de Itaguara.

Tais inadequações serão apresentadas e fundamentadas no item 4.4 do presente capítulo, as quais serão confrontadas com as soluções apontadas por cada um dos três municípios estudados.

Após o entendimento do tratamento da expansão urbana pelo município de Matozinhos, serão analisadas as características presentes no município de Jaboticatubas.

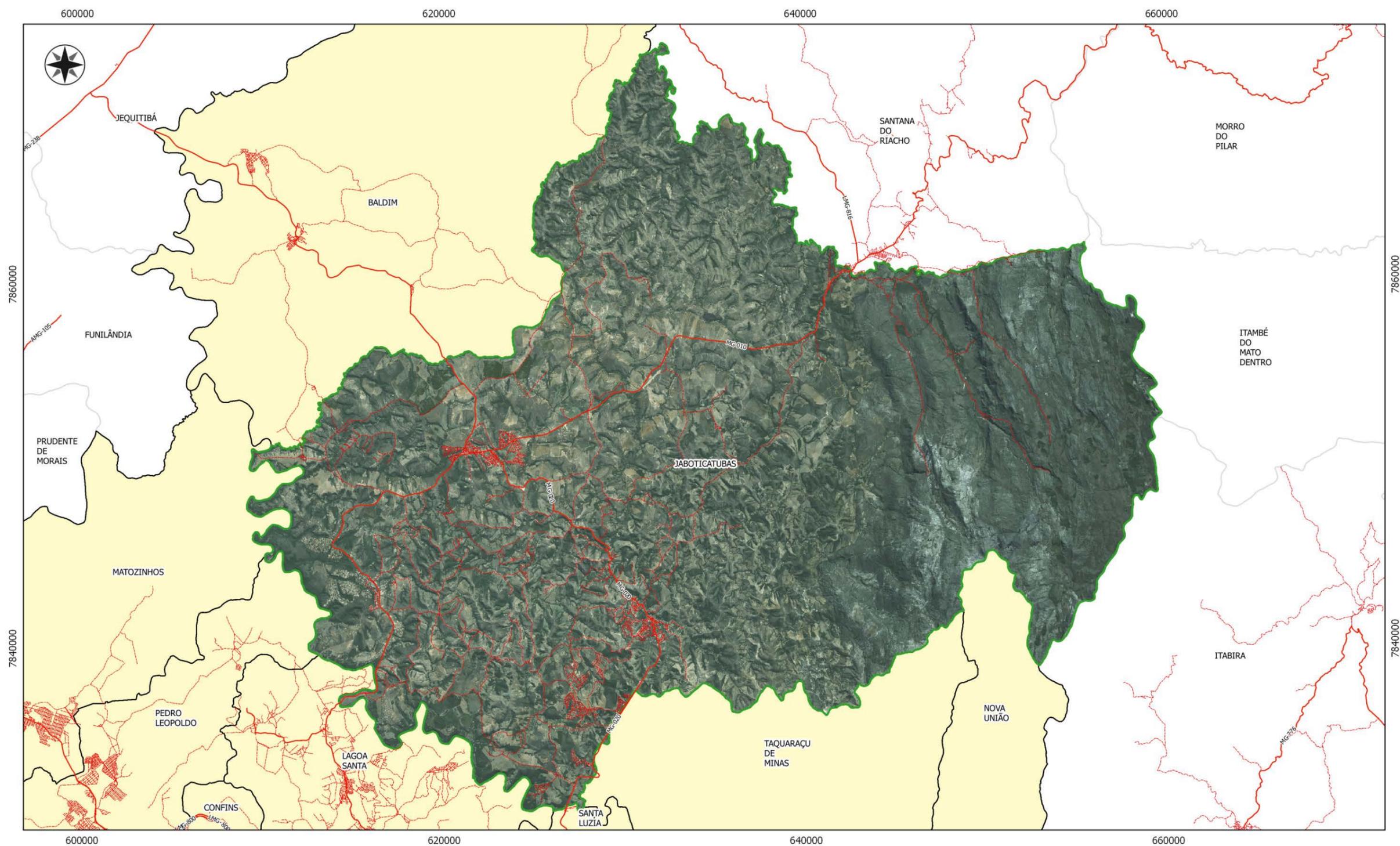
4.3 Jaboticatubas

Localizado a cerca de 40 km da capital Belo Horizonte, o município possui como principais acessos a rodovia MG-010, a partir de Lagoa Santa, a sudoeste, e também a rodovia MG-020, que dá acesso ao município por Santa Luzia, no extremo sul do município (FIGURA 43).

Instituído no ano de 1938, após desmembrar-se no município de Santa Luzia, o município de Jaboticatubas localiza-se no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Além da sede, possui 2 distritos: São José de Almeida e São José da Serra, além de vários povoados rurais.

Inserido na Serra do Espinhaço, Jaboticatubas possui como um dos seus principais atrativos turísticos a Serra do Cipó, que possui cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) da sua área localizada dentro dos limites do município.

Figura 43: Município de Jaboticatubas

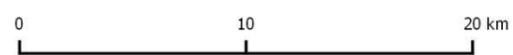


Legenda

- | | |
|---|--|
| Limite Municipal | Sistema viário |
| ■ Municípios estudados | — Arruamento |
| ■ Municípios Metropolitanos | — Rodovias principais |
| ■ Municípios não metropolitanos | |

Escala

1:276.601



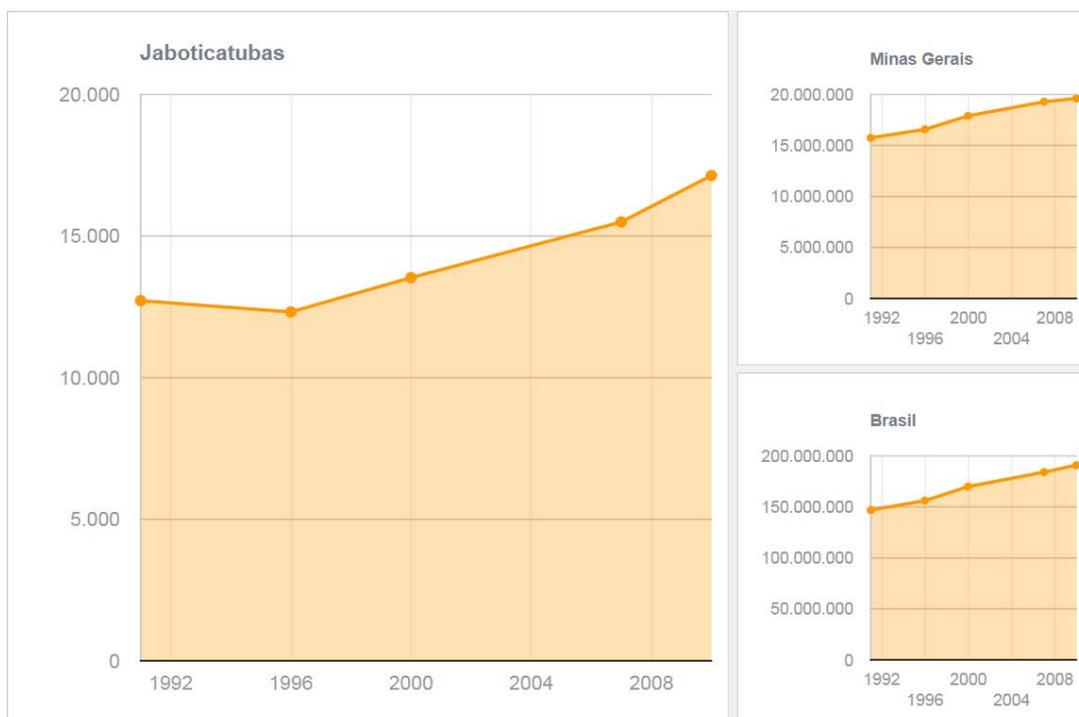
Projeção Universal Transversa de Mercator - Zona 23S
 Datum Horizontal: SIRGAS 2000
 Fonte: IBGE (2010); OSM (2015); ESRI (2015)
 Data de Elaboração: Março/ 2015
 Organizado por Hebert Guilherme de Azevedo

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Segundo o IBGE⁸², a população total estimada para o ano de 2014 foi de 18.785 habitantes (vide Figura 44 e Tabela 3 a seguir).

É possível observar uma dinâmica populacional acima dos índices vivenciados pelo Estado e pela nação. Enquanto o estado cresceu 9% (nove por cento) na última década, o município viveu um acréscimo de quase 27% (vinte e sete por cento).

Figura 44: Evolução Populacional de Jaboticatubas até 2010



Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

Tabela 3: Evolução Populacional de Jaboticatubas

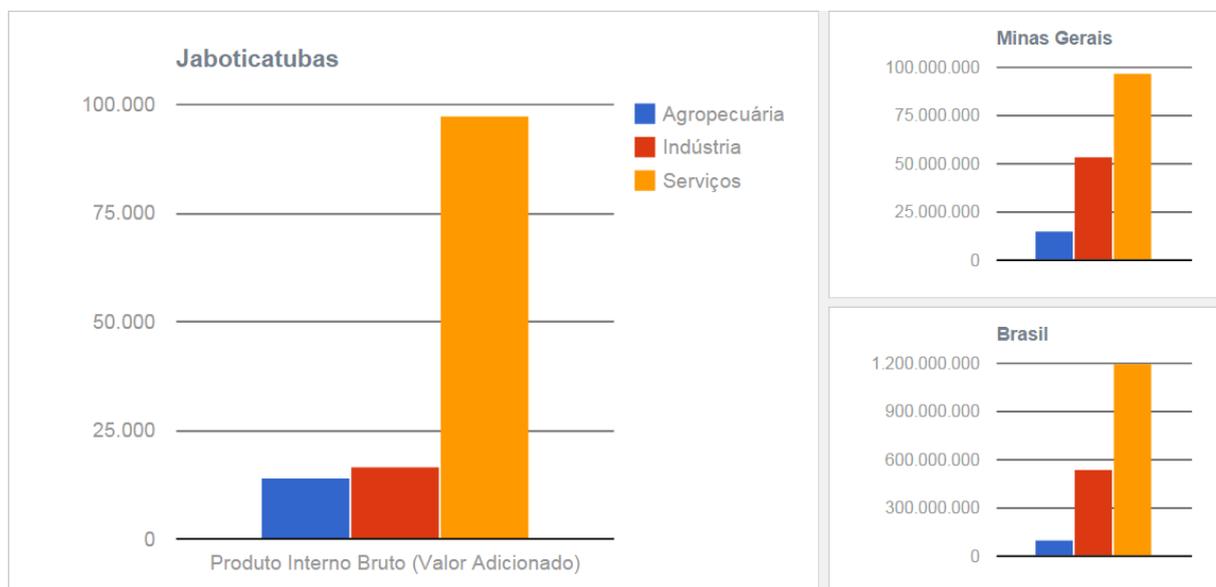
Ano	Jaboticatubas	Minas Gerais	Brasil
1991	12.716	15.743.152	146.825.475
1996	12.319	16.567.989	156.032.944
2000	13.530	17.891.494	169.799.170
2007	15.496	19.273.506	183.987.291
2010	17.134	19.597.330	190.755.799

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010, e Contagem Populacional de 1996 e 2007).

⁸² Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

Conforme pode ser observado na Figura 45, o PIB do município está majoritariamente associado à prestação de serviços, uma vez que a hotelaria e comércio voltado ao turismo são a maior fonte de renda do município.

Figura 45: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de Jaboticatubas



Fonte: IBGE, 2015 [<http://cod.ibge.gov.br/2TY3>].

Por localizar-se estrategicamente no caminho da Serra do Cipó, constitui área de interesse dos empresários do setor imobiliário, tendo como produto imobiliário principal, a venda de lotes para construção de segunda moradia, para fins de recreio, com uso prioritário nos finais de semana e feriados, caracterizados em sua maioria por condomínios fechados destinados ao mercado de alta renda.

Conforme evidenciado pelos estudos do PDDI para a RMBH, a área também se localiza em território com pressões sobre o território rural, sendo que a legislação municipal imputou tratamento diferenciado às suas áreas rurais, conforme será estudado na seção a seguir.

4.3.1 Legislação Urbanística Municipal

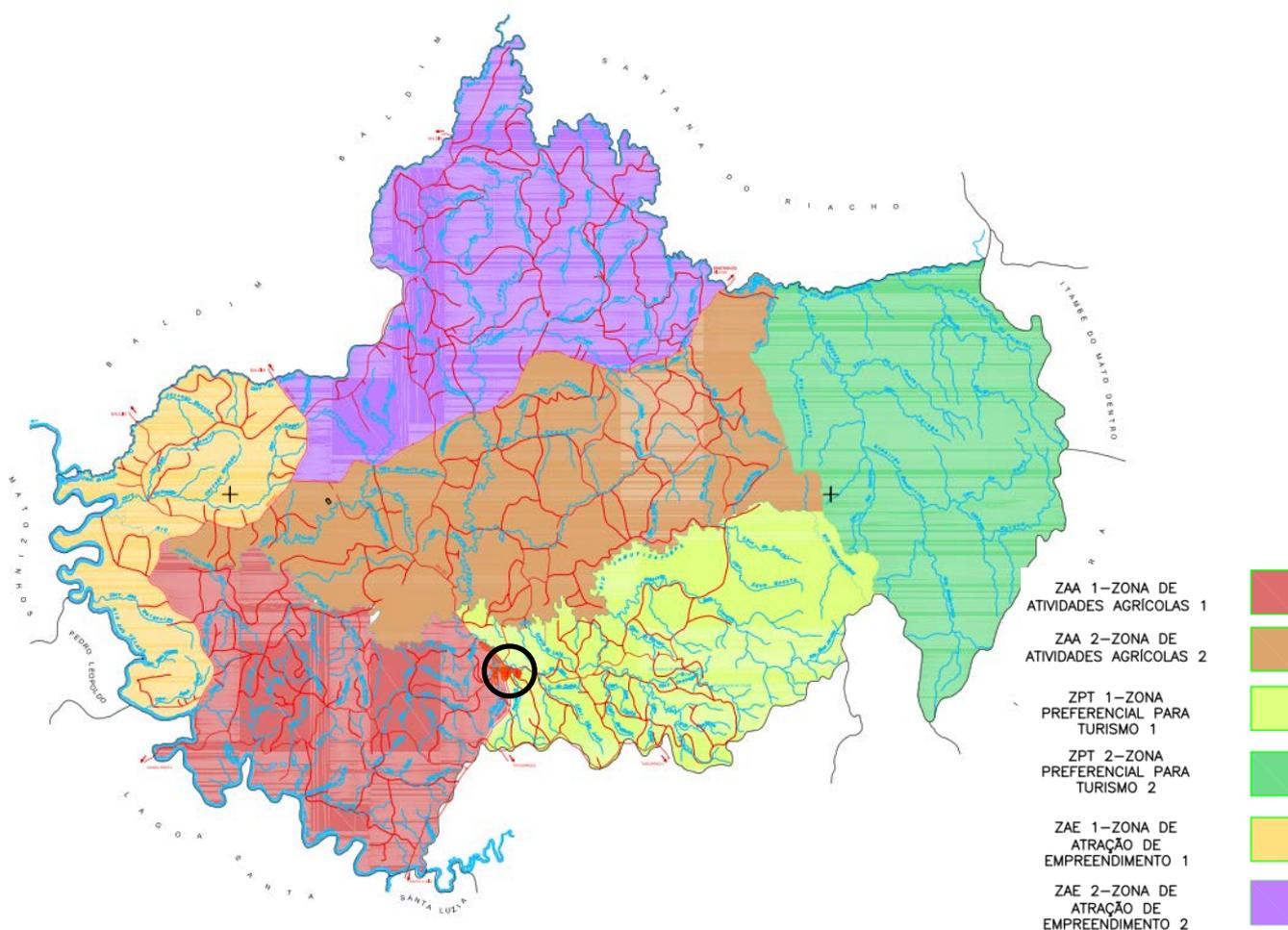
No que tange à legislação urbanística, o município possui Plano Diretor, instituído pela Lei 1.905/2006. Trata-se de documento extenso, com nada menos que 416 (quatrocentos e dezesseis) artigos e 164 (cento e sessenta e quatro) páginas. A

referida legislação trata, também, dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Quanto ao macrozoneamento (Figura 46), foram instituídas 6 (seis) macrozonas rurais e 1 (uma) macrozona urbana, que é a própria Zona Urbana da Sede (Figura 47), as quais são demonstradas na imagem que segue.

A pequena área urbana atinente à Sede municipal demarcada em Lei, está demarcada em vermelho e circulada em preto na figura abaixo, de maneira a ressaltar a sua pequena área em relação ao território municipal como um todo.

Figura 46: Macrozonas rurais do município de Jaboticatubas



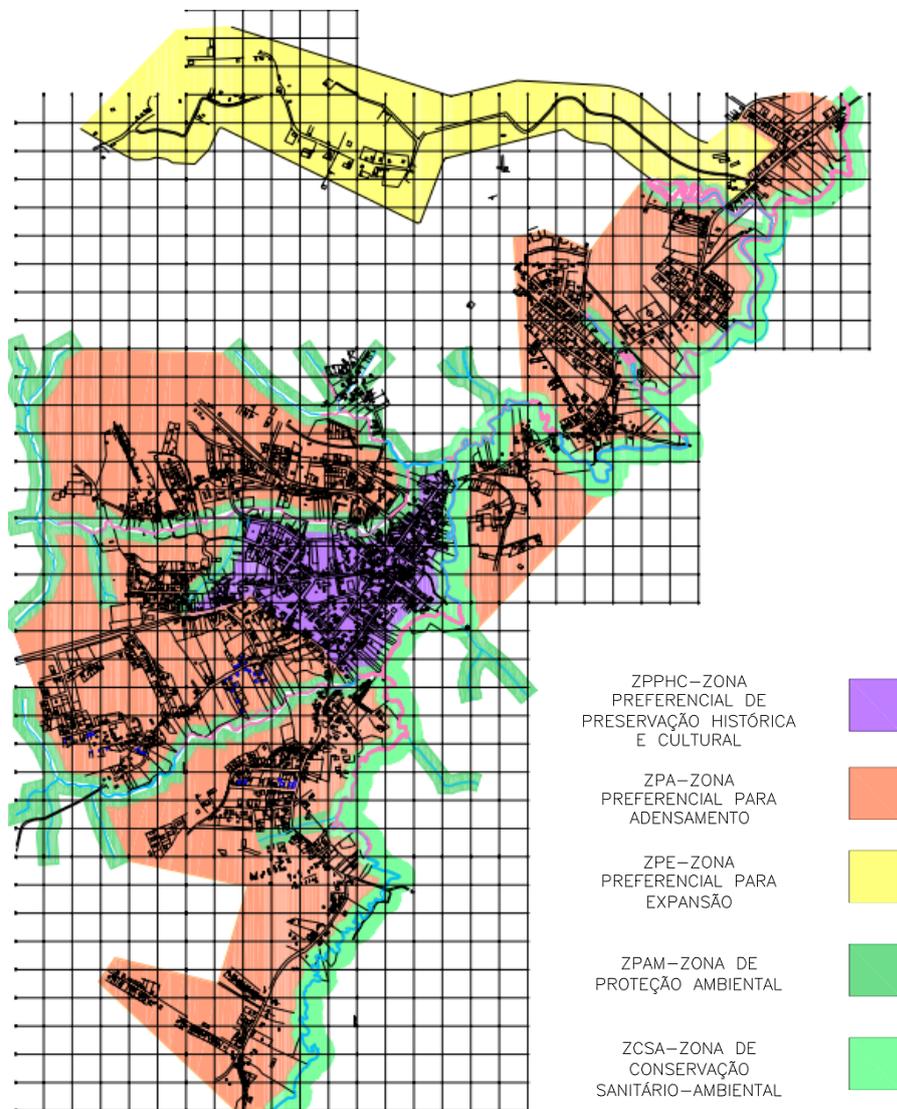
Fonte: Adaptado de JABOTICATUBAS, 2006.

4.3.2 Zoneamento da Sede Urbana Municipal

Para ordenar a ocupação das áreas urbanas, a Lei instituiu os seguintes sub-zoneamentos (Figura 47):

- a) Zona Preferencial para o Adensamento (ZPA);
- b) Zona Preferencial para a Expansão (ZPE);
- c) Zona de Proteção Ambiental (ZPAM);
- d) Zona Preferencial de Preservação Histórica e Cultural (ZPPHC);
- e) Zona de Conservação Sanitário Ambiental (ZCSA).

Figura 47: Zona Urbana de Jaboticatubas (Sede)



Fonte: Adaptado de JABOTICATUBAS, 2006.

A legislação municipal define a periodicidade de revisão do Plano Diretor a cada 10 (dez) anos, prazo máximo conforme a legislação federal (Estatuto da Cidade). Assim sendo, o município vem cumprindo com as determinações do seu Plano Diretor, tendo em vista que está em curso (no ano de 2015) o processo de revisão da sua legislação.

4.3.3 Das áreas de expansão urbana do município

O estudo do município de Jaboticatubas deu-se pela peculiaridade específica da legislação municipal (Plano Diretor), em permitir, apesar das restrições da Lei Federal 6.766/79⁸³, o parcelamento do solo para fins urbanos em solo rural:

Art. 274: Será classificado como de uso urbano, o parcelamento ou desmembramento ocorrido fora do perímetro urbano, para fins de chacreamentos, abaixo do módulo rural admitido pelo INCRA, submetendo-se às legislações urbana e tributária municipais. (JABOTICATUBAS, 2000).

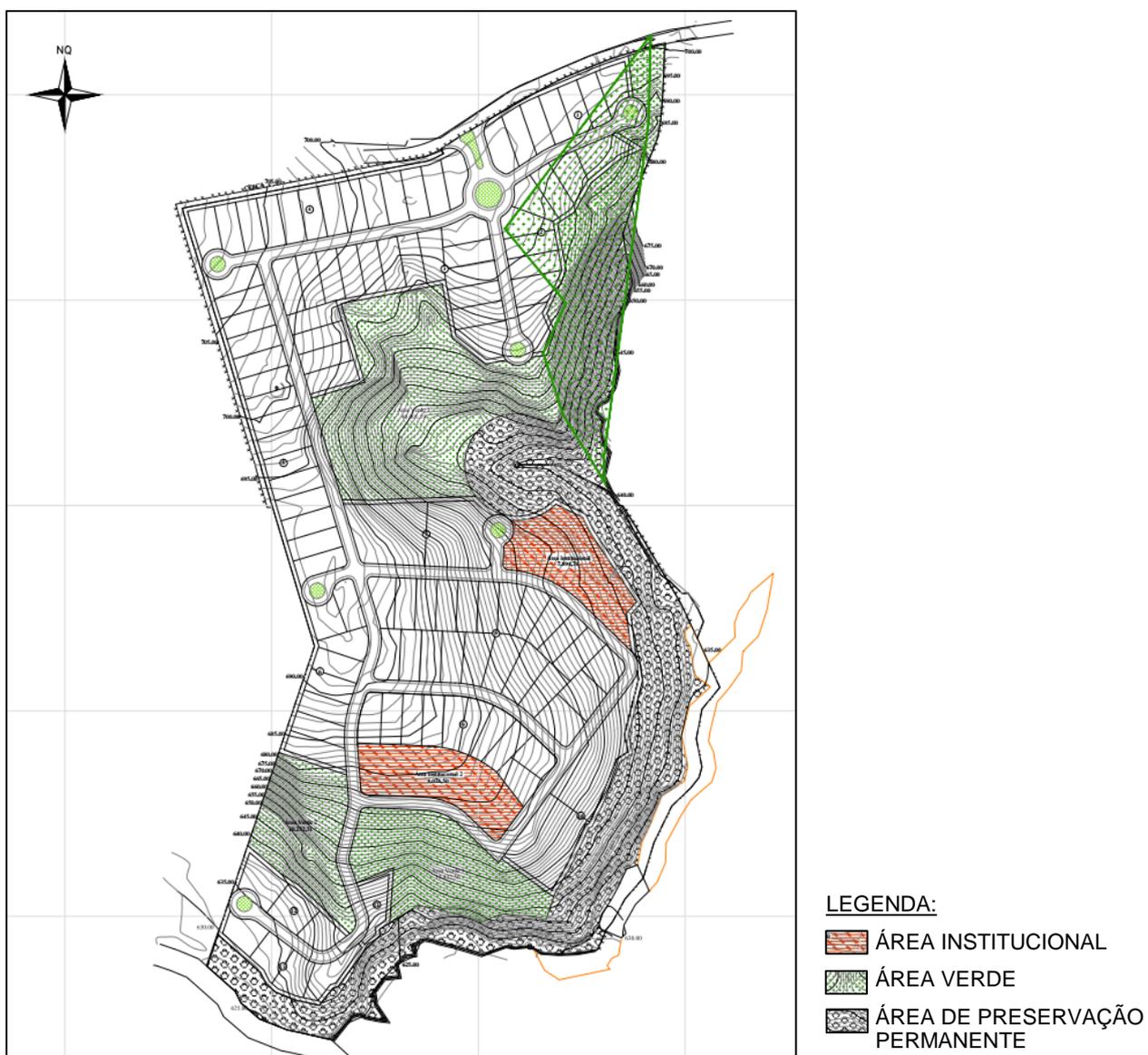
No caso específico de Jaboticatubas, após a instauração da Lei 12.608/2012, que exigiu a elaboração de PEEU quando da alteração do plano diretor, o município seguiu estabelecendo as novas ZPE's (Zonas Preferenciais de Expansão Urbana) conforme solicitação dos empreendedores e proprietários interessados em parcelarem suas glebas.

Entretanto, para atendimento às exigências do art. 42-B, passou a inserir, como matéria de lei, os projetos urbanísticos dos interessados em parcelar suas áreas (a exemplo da Lei nº 2.348/2014 – vide Figura 48.

Ora, tal postura do município, ao inserir o projeto urbanístico do interessado na Lei de criação de nova ZPE mostra o poder de influência empreendedores, e o risco de simples pré-projetos se tornarem lei, instituindo-se novas áreas de expansão urbana em zona rural de forma ilegal.

⁸³ Art. 3ª da Lei Federal 6.766/79: Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Figura 48: Projeto Urbanístico anexo à Lei nº 2.348/2014



Fonte: Adaptado de JABOTICATUBAS, 2014.

Em suma, o que antes o poder público, quando do processo de aprovação do parcelamento do solo exigia do loteador, tal como boa localização das áreas públicas, dentre outras coisas, não poderia mais ser exigido, visto que agora o projeto do interessado seria lei.

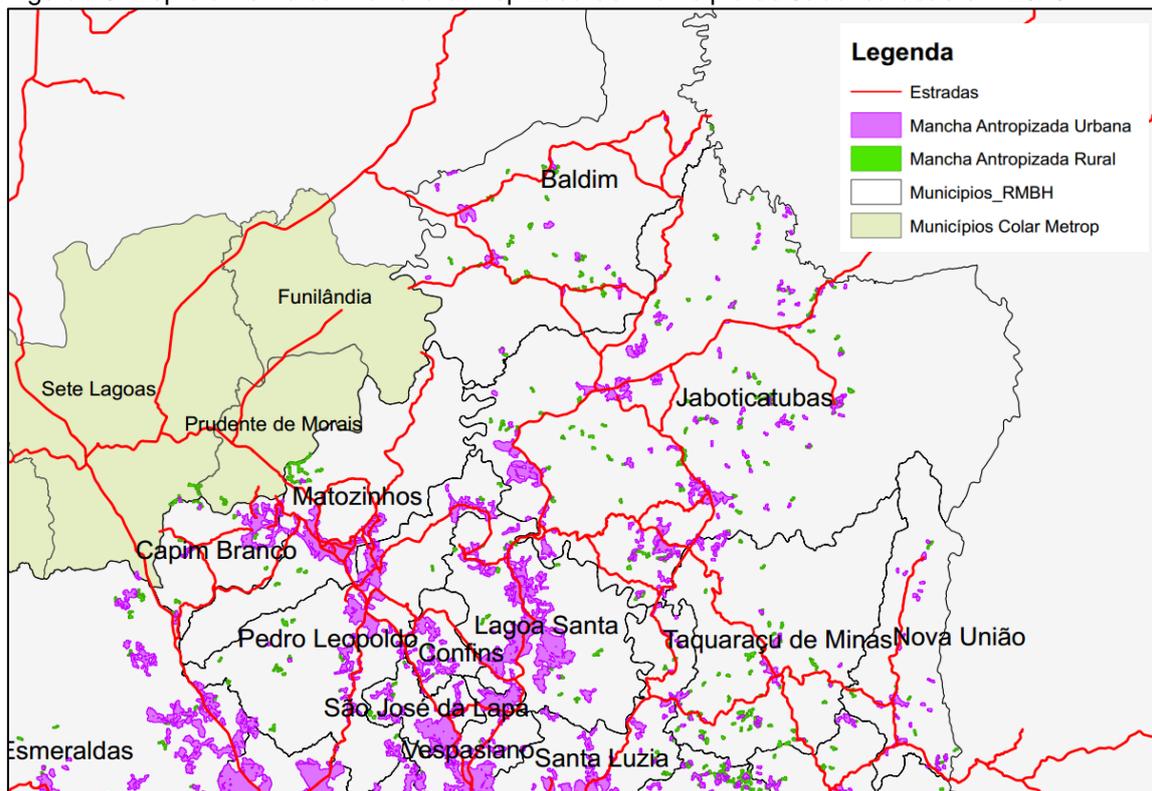
No caso da RMBH, conforme fora elucidado no capítulo 3, que tratou da contextualização metropolitana, há a institucionalização da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Agência RMBH), que não permitiu a aprovação de tais projetos na instância metropolitana, uma vez que não houve

atendimento a todos os requisitos legais. O caso em questão, entretanto, serve de exemplo para os riscos de interpretação que poderá sofrer tal exigência legal.

A permissividade de parcelamento para fins urbanos em zona rural, e consequente aprovação da alteração de uso de acordo com a solicitação do interessado, acarreta graves prejuízos ao ordenamento territorial do município.

Tendo em vista a grande extensão territorial do município, o maior da RMBH, configurando cerca de 12% (doze por cento) do território metropolitano, a principal preocupação por parte dos seus governantes deveria ser primar por uma cidade compacta, evitando assim uma ocupação espalhada do território (vide Figura 49), o que acarreta altos custos públicos relacionados a esta tipologia de ocupação.

Figura 49: Espreadimento da mancha antropizada do município de Jaboticatubas em 2010



Fonte: Adaptado de CEDEPLAR, 2015.

Em tempo, vale destacar que no final do ano de 2014, o município iniciou os trabalhos de revisão do seu Plano Diretor, em conjunto com a Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo do Ministério Público, Agência de

Desenvolvimento da RMBH e a Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte – AVNORTE (associação de loteadores e empreendedores imobiliários, financiadores do projeto de revisão da legislação).

Os procedimentos de diagnóstico, oficinas participativas para análise técnica, comunitária e proposição das novas áreas de expansão do município, dentre outros assuntos atinentes ao plano diretor estão sendo realizados, contemplando, ainda, as exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade. A previsão de conclusão da proposta de revisão do plano diretor é maio de 2015.

Após a compreensão da legislação urbanística do município de Jaboticatubas, será realizada uma análise comparativa entre os 3 (três) municípios estudados na seção 4.4 que segue.

4.4 Análise comparativa

Para avaliar o atendimento às exigências do art. 42-B no Estatuto da Cidade, foram elaborados quadros comparativos, de maneira a analisar o atendimento de cada dispositivo legal para cada um dos municípios estudados.

A metodologia utilizada para realizar a avaliação do cumprimento dos dispositivos legais deu-se por meio da identificação do dispositivo legal analisado e dos instrumentos regulamentados ou ações adotadas pelo município estudado (Itaguara, Matozinhos e Jaboticatubas). A partir daí avaliou-se se as medidas adotadas pelo município foram suficientes para atender o dispositivo legal estudado⁸⁴.

Quadro 2: Demarcação do novo perímetro urbano

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso I, faz-se necessária a “demarcação do novo perímetro urbano” municipal aos municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após 10/04/2012.		
	ITAGUARA	MATOZINHOS	JABOTICATUBAS
ANÁLISE COMPARATIVA	O município alterou o seu perímetro urbano em 30/08/13 (Lei nº 1.488/13). Havia alterado a área de expansão urbana sobre a de Proteção Ambiental no ano anterior, em 30/10/12 (Lei nº 1.457/12). Demarca o novo perímetro através de descrição perimétrica com coordenadas geográficas e apresenta mapa elucidativo.	O município indica a alteração do seu perímetro urbano (PL de 2015) Demarca o novo perímetro por meio da descrição perimétrica com coordenadas geográficas e apresenta mapa elucidativo.	O município estipulou o novo perímetro urbano por meio da demarcação de várias ZPE's (como exemplo a Lei nº 2.348/14) Demarca o novo perímetro por meio da descrição perimétrica com coordenadas geográficas de matrículas de registro imobiliário específicas. O mapa elucidativo é a delimitação da própria gleba a ser parcelada.
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Elaboração própria, 2015.

⁸⁴Para avaliação do atendimento aos dispositivos legais, utilizou-se três variáveis possíveis: ‘SIM’, ‘NÃO’ e ‘PARCIALMENTE’. A variável ‘SIM’ foi utilizada quando o município cumpriu com o dispositivo legal, e ‘NÃO’ quando não cumpriu. ‘PARCIALMENTE’ foi utilizada quando o município procurou atender, entretanto, não o conseguiu com plenitude.

No que se refere ao atendimento da demarcação do perímetro urbano, observou-se que tanto o município de Itaguara quanto o de Matozinhos demarcaram os seus perímetros urbanos por meio de coordenadas geográficas, descrição perimétrica e mapa elucidativo do perímetro. É possível identificar, nos dois casos, a área original e a área expandida, atendendo às exigências legais.

Já o município de Jaboticatubas, além da descrição perimétrica da matrícula do interessado em lotear (por meio do parcelamento de gleba por gleba) não relaciona a área alvo de expansão com a área já urbanizada.

Quadro 3: Delimitação dos trechos com restrições à ocupação

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso II, faz-se necessária a “delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais”.		
	ITAGUARA	MATOZINHOS	JABOTICATUBAS
ANÁLISE COMPARATIVA	Demarcou, através da Lei nº 1.488/13, as áreas mapeadas pelo Plano Diretor Metropolitano com risco potencial de erosão, prioritárias para conservação e sob risco ambiental e vulnerabilidade natural.	O município demarcou no PL as áreas com zoneamento de vedação ao parcelamento e as áreas com restrições à urbanização.	Apenas demarca as áreas de preservação permanente e as áreas de vegetação maciça. Não faz referência específica às áreas de declividade excessiva presentes na área.
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	PARCIALMENTE	SIM	NÃO

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Quanto à delimitação dos trechos com restrições à ocupação, Itaguara apenas indicou as áreas com restrições, sem necessariamente esta demarcação repercutir no território. Já Matozinhos, atribuiu zoneamento de vedação ao parcelamento em algumas áreas, e restringiu a ocupação em outras, exigindo a estas últimas, maiores percentuais de áreas públicas e procedimentos mais rigorosos de aprovação dos parcelamentos.

Jaboticatubas, por sua vez, apenas demarca as áreas de preservação permanente, as quais possuem restrições federais e estaduais à sua ocupação, e as áreas compreendidas pelos maciços de vegetação nativa. Como a Lei se resume à indicação do Projeto Urbanístico para cumprir às exigências do art. 42-B, não se referenciou demais exigências ou diretrizes.

Quadro 4: Diretrizes de infraestrutura e sistema viário

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso III, faz-se necessária a “definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais”.		
ANÁLISE COMPARATIVA	<p style="text-align: center;">ITAGUARA</p> <p>Quanto às áreas de infraestrutura e equipamentos públicos, o município determinou os mesmos requisitos que as demais áreas do município, com definição do cálculo das densidades de cada parcelamento e dos equipamentos públicos equivalentes, contemplando, inclusive, a sua área de abrangência (Leis nº 1.488 e 1.496/13).</p> <p>Para o sistema viário, o município definiu o mesmo mapa de diretrizes do Plano Diretor de 2007.</p>	<p style="text-align: center;">MATOZINHOS</p> <p>O município definiu, no PL, os percentuais excepcionais das áreas com restrições à ocupação. Às demais, valem a exigências da LUOS vigente.</p> <p>Para o sistema viário, indicou as mesmas exigências vigentes, dada pelo Plano Diretor de 2001.</p>	<p style="text-align: center;">JABOTICATUBAS</p> <p>As áreas públicas estão indicadas por meio de projeto urbanístico específico para a área a ser parcelada, elaborado pelo empreendedor, atendendo aos percentuais gerais do Plano Diretor vigente.</p>
	CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Para as diretrizes de infraestrutura e sistema viário, o município de Itaguara o fez de maneira completa, apesar de que o esquema de definição de raios máximos se mostra pouco eficiente quando se pensa no parcelamento não contíguo à malha urbana.

Solução interessante frente às exigências de melhor localização das áreas públicas e garantia de infraestrutura nos parcelamentos foi adotada pelo PL de Matozinhos, que determinou que não pudessem ser aprovados loteamentos que se situem a

menos de 500 (quinhentos) metros de uma área pública de qualquer natureza, ou ainda, a 1 (um) quilômetro de uma área institucional.

Teoricamente, o PEEU pretendido por Jaboticatubas seria o mais específico em termos de projeto urbanístico, já que as áreas públicas estão definidas no terreno. Entretanto, deu-se alheio às diretrizes de cidade, sem justificativa de expansão, de acordo com um projeto urbanístico proposto pelo interessado na expansão.

Quadro 5: Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso IV, faz-se necessária a “definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda”.		
ANÁLISE COMPARATIVA	<p style="text-align: center;">ITAGUARA</p> <p>Foram definidos os mesmos parâmetros de Leis anteriores de parcelamento, uso e ocupação do solo (Leis nº 1.347 e 1.348/10), com definição de parâmetros de quadra máxima, tamanhos de lote, percentuais de áreas públicas, coeficientes básicos e máximos, taxas de ocupação, permeabilidade, dentre outros (Lei nº 1.488/13).</p> <p>Quanto à promoção de diversidade de usos, exigiu-se aos novos loteamentos, um percentual mínimo de áreas para uso comercial, serviços ou industrial (Lei nº 1.496/13).</p>	<p style="text-align: center;">MATOZINHOS</p> <p>O município determinou parâmetros atrelados aos zoneamentos indicados na área, que correspondiam aos zoneamentos pré-determinados na LUOS e no Plano Diretor do município, com coeficientes máximos, taxas de ocupação, permeabilidade, dentre outros (Lei nº 1.614/2000 e 1.624/2001).</p>	<p style="text-align: center;">JABOTICATUBAS</p> <p>É especificado para a área como Zona Preferencial para Expansão (ZPE) e possui definições de taxa de ocupação, tamanho de lote, coeficiente de aproveitamento e quota mínima de terreno por unidade habitacional (Lei nº 1.905/2006).</p> <p>Quanto à promoção de diversidade de usos, este item não foi atendido.</p>
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	SIM	SIM	PARCIALMENTE

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Em cumprimento às exigências de parâmetros, o município de Itaguara o fez de maneira bastante completa. Já o município de Matozinhos não trata da promoção de diversidade de usos em sua completude, entretanto, estão definidos usos incompatíveis, os quais demandam certa restrição de usos concomitantes (como é o

caso do uso industrial atribuído à área de expansão do Distrito Industrial do município). Entende-se, portanto, que o município cumpriu esta exigência.

O município de Jaboticatubas designou a área rural, agora de expansão urbana, como 'preferencial para a expansão', a qual possui parâmetros definidos no Plano Diretor vigente. Quanto à diversidade de usos, este item não foi atendido.

Quadro 6: Previsão de áreas para habitação de interesse social

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso V, faz-se necessária a “previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido”.		
ANÁLISE COMPARATIVA	ITAGUARA	MATOZINHOS	JABOTICATUBAS
	A Lei nº 1.488/13 não demarcou áreas de ZEIS, sob a justificativa de que a existente, definida pela LUOS já atenderia este quesito.	Demarcou ZEU – Social e indicou procedimentos para a regularização fundiária de interesse social.	Não indicou.
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	NÃO	PARCIALMENTE	NÃO

Fonte: Elaboração própria, 2015.

O município de Itaguara não delimitou áreas para HIS na área expandida, sob a justificativa de que já teria muitas áreas já destinadas para este fim na área urbana anterior à alteração do perímetro urbano.

Para os casos de municípios com pouca ou nenhuma dinâmica imobiliária, como é o caso de Itaguara, é um item que deve ser utilizado com critério, de maneira a não reforçar a periferização destas áreas. A utilização de dispositivos alternativos à demarcação de ZEIS, tais como a utilização de Cota de Solidariedade, por exemplo, seriam mais adequadas para atender à demanda e oferta de lotes de interesse social.

O município de Matozinhos o fez de maneira reducionista, indicando apenas poucas áreas para habitação de interesse social dentro do antigo perímetro urbano,

reservando para a área compreendida pelo novo perímetro urbano prioritariamente áreas reservadas para o uso industrial (ZEU Industrial) e a lotes residenciais a partir de 1.000m² (mil metros quadrados) – ZEU 1, de baixa densidade.

Já o município de Jaboticatubas, ao indicar a alteração do seu perímetro urbano, não indicou tais áreas.

Quadro 7: Diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso VI, faz-se necessária a “definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural”.		
	ITAGUARA	MATOZINHOS	JABOTICATUBAS
ANÁLISE COMPARATIVA	<p>A Lei nº 1.496/13 condicionou a aprovação de novos loteamentos do perímetro urbano municipal à apreciação e anuência da Secretaria Municipal de Cultura e Meio Ambiente.</p> <p>A nova Lei não atendeu às exigências da LUOS, que exigiu compensação da ZEPA quando da expansão da área de ZEU.</p>	<p>O PL definiu zoneamento de proteção ambiental e restringiu a ocupação em algumas áreas específicas.</p> <p>Quanto à proteção do patrimônio histórico e cultural, indicou a inscrição no livro do tombo, do patrimônio material e imaterial, sem definir quais seriam estes itens, e tampouco indicar quem o faria.</p>	<p>Indicou as áreas de APP incidentes no terreno.</p> <p>Não fez nenhuma menção à proteção do patrimônio histórico e cultural.</p>
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	NÃO	PARCIALMENTE	NÃO

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Apesar de demarcar a necessidade de apreciação e anuência da Secretaria Municipal de Cultura e Meio Ambiente, a Lei de Itaguara não define as reais áreas a serem preservadas, e ainda não realiza a compensação requerida para a área suprimida de ZEPA pela Lei que alterou a LUOS.

Tal compensação deveria dar-se a partir do encerramento da nova ZEU, justamente onde fora proposto o incremento do perímetro urbano municipal. Ou seja, o município indicou como de expansão, a área que deveria ter sido compensada como de proteção ambiental. Ademais, o município não indicou maiores exigências quanto à proteção do patrimônio histórico e cultural.

O município de Matozinhos realizou a indicação das áreas de proteção ambiental, como também restringiu a ocupação das áreas de APA, e fez referência à necessidade de levantamento de bens a serem inscritos no livro do tomo do município.

O município de Jaboticatubas, por sua vez, somente indicou as áreas onde incidiam as APP's do terreno, e não mencionou nenhum dispositivo de proteção histórica e/ou cultural.

Quadro 8: Definição de mecanismos para recuperação de valorização imobiliária

DISPOSIÇÃO LEGAL	Conforme art. 42-B do Estatuto da Cidade, inciso VII, faz-se necessária a “definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público”.		
ANÁLISE COMPARATIVA	<p style="text-align: center;">ITAGUARA</p> <p>O município determinou, por meio da Lei nº 1.488/13, a utilização dos seguintes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; - IPTU progressivo, com desapropriação em títulos da dívida pública; - Contribuição de melhoria; - Direito de preempção; - Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; - Transferência do direito de construir; - Operação urbana consorciada; - Ajustamento de terras. 	<p style="text-align: center;">MATOSINHOS</p> <p>O PL definiu a utilização dos instrumentos que seguem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; - IPTU progressivo, com desapropriação em títulos da dívida pública; - Contribuição de melhoria; - Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; - Transferência do direito de construir; - Consórcio Imobiliário. 	<p style="text-align: center;">JABOTICATUBAS</p> <p>Não indicou.</p>
CUMPRE A DISPOSIÇÃO LEGAL?	PARCIALMENTE	PARCIALMENTE	NÃO

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Para a definição dos mecanismos de justa distribuição dos custos de urbanização, como de recuperação da valorização imobiliária, o município de Itaguara determina a utilização de uma série de instrumentos, entretanto, não os regulamenta (com exceção da outorga onerosa do direito de construir, que fora regulamentado na LOUS).

Esta lacuna nos procedimentos legais impede a utilização dos instrumentos determinados em lei, dada ora pela indefinição das áreas demarcadas, ora dos procedimentos específicos para sua implantação, como definição de valores a serem cobrados, por exemplo.

O município de Matozinhos, por sua vez, apesar de não definir estratégias de implementação de uma série de instrumentos, já regulamenta outros, tal como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, como também o de Alteração de Uso, apesar de ambos se mostrarem pouco eficientes em termos de arrecadação.

O município de Jaboticatubas não fez nenhuma referência a qualquer instrumento de recuperação da valorização imobiliária ou de mecanismos para garantir a justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização.

4.4.1 Balanço conclusivo

Assim sendo, a partir da análise do PEEU do município de Itaguara, do Plano de Expansão de Matozinhos (através do PL enviado à Câmara) e da Lei de criação das ZPE's de Jaboticatubas, pode-se observar que nenhum deles atendeu completamente as exigências legais, levando-se em consideração as premissas do presente estudo.

Avaliando-se o atendimento aos itens da Lei, o PL do município de Matozinhos se mostrou o mais completo de todos, e um ponto positivo foi a indicação, no texto do PL, dos procedimentos para arrecadação e cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, que enquadra-se como um dos instrumentos mais adequados à recuperação da valorização direta das áreas antes rurais, e após a aprovação da lei,

urbanas (e conseqüentemente valorizadas por conta do indicativo da norma urbanística).

Apesar da permissividade de implantação de parcelamentos com finalidade urbana em zona rural prevista no Plano Diretor, como é o caso do município de Jaboticatubas, entende-se que esta é uma solução equivocada, uma vez que não discutiu o impacto da área de expansão levando-se em consideração o contexto da cidade, tampouco vários aspectos exigíveis em lei para as áreas de expansão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exigibilidade de elaboração de projeto específico para as novas áreas de expansão urbana municipais, quando da alteração do perímetro urbano demandam um estudo mais aprofundado sobre as áreas indicadas como de expansão nos municípios. Estas novas áreas urbanas, concebidas sob a égide do PEEU, devem ser efetuadas levando-se em consideração necessidades de proteção ambiental, de diversificação de usos e previsão de áreas para habitação de interesse social, dentre outros itens necessários ao ordenamento territorial coerente e responsável.

Conforme pode ser observado no presente estudo, a escala do projeto específico, como detalhamento do plano diretor, é capaz de respeitar as peculiaridades locais, sem, todavia, desconsiderar o contexto de planejamento da cidade como um todo.

Contudo, faz-se necessária a compreensão de que, é razoável que estes PEEU's sejam instaurados no contexto de indicação das áreas de expansão do plano diretor municipal, ou até mesmo inserido na Lei, tal como permite a legislação federal⁸⁵. Caso contrário, abrem-se precedentes para que o planejamento específico da área a ser expandida se dê de maneira desarticulada, ou até mesmo contradizer as diretrizes de planejamento da cidade.

Portanto, vale ressaltar que a expansão urbana propriamente dita, só se justifica mediante a real necessidade desta expansão, levando-se em consideração a dinâmica de crescimento do município e as estratégias de desenvolvimento do mesmo. Ou seja, de nada vale um bom PEEU, se ele é desnecessário, ou não atende aos anseios da cidade como um todo.

Foi possível verificar que, em contrapartida ao melhor detalhamento da área alvo de expansão, a possibilidade de elaboração de projetos específicos fora do contexto dos planos diretores suscita o adiamento das revisões nos planos diretores. O

⁸⁵ Art. 42-B do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), parágrafo segundo: "Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no *caput* [requisitos para elaboração do PEEU], o município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o *caput* deste artigo.

princípio da decenalidade de revisão exigido pelo Estatuto da Cidade é bastante modesto, tal como Souza (2011) demonstra, entretanto, dos três municípios estudados, tanto Itaguara quanto Matozinhos descumpriram os prazos legais, sendo que Jaboticatubas encontra-se, em 2015, realizando a revisão do seu Plano Diretor.

O plano diretor precisa ser revisto e atualizado regularmente e com uma razoável frequência, pois a realidade urbana, especialmente em um país como o Brasil, muda velozmente. (...) O ideal seria que a revisão não fosse tão espaçada, mas se, por um lado, uma realidade tão dinâmica quanto como o Brasil urbano pede revisões mais frequentes, outras facetas da vida de um país semiperiférico, como é o nosso, se encarregam de tornar pouco realista um clamor por revisões quinquenais ou coisa que o valha. (SOUZA, 2011, p.403).

No contexto da elaboração do PEEU e da definição das diretrizes às áreas a serem expandidas, o descumprimento dos prazos de revisão dos planos diretores municipais deveria ser impeditivo para a ampliação do perímetro urbano, visto que a discussão de cidade estaria comprometida.

Quando se fala em alterar o perímetro urbano das cidades, ao indicar-se vetores de crescimento municipais, fala-se, também, de geração de riquezas, pois como visto anteriormente, se a cidade gera riquezas, a legislação urbanística também.

Em consonância com os princípios de justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes dos processos de urbanização, e no caso concreto do presente estudo, relativos às possibilidades de instauração dos projetos específicos, fator importante é a regulamentação efetiva dos instrumentos de captura da valorização imobiliária, gerada em função das obras públicas, incluindo também, as ações de arrecadação relacionadas à alteração das permissividades de uso, tal como ocorre quando novas áreas de expansão são criadas.

Sem o cumprimento desta tarefa, de modo geral, pouco aceita pelos administradores públicos, se está somente fazendo 'mais do mesmo', visto que as diretrizes obrigatórias para parcelamento do solo emitidas pelos órgãos municipais e estaduais já supririam grande parte das exigências legais do art. 42-B⁸⁶.

⁸⁶ Art. 6º e 7º da Lei Federal 6.766/1979.

Ainda no que tange às discussões referentes ao espaço, há uma discussão referente à marginalidade, crescimento vertiginoso das cidades e estratégias de sobrevivência, principalmente quando são avaliadas as questões metropolitanas, que nos mostra claramente a reduzida capacidade de gerenciamento dos processos espaciais nas cidades, adensamentos e espraiamentos, por exemplo.

Uma opção de planejamento aos municípios que desejarem manter as suas manchas de expansão compactas, é a utilização do instrumento conhecimento como parcelamento compulsório para as glebas contíguas à malha urbana, em etapas, garantindo que as glebas melhores servidas em infraestrutura sejam parceladas primeiro.

A possibilidade de flexibilização do percentual de áreas públicas para geração de parcelamentos completos em termos de infraestrutura, por sua vez, também é uma alternativa que, em conjunto com outros instrumentos, tais como os consórcios imobiliários ou reajuste de terrenos, configura-se como uma alternativa face aos desafios atuais de completude na oferta destas áreas de infraestrutura nos parcelamentos urbanos.

Em tempo, reforça-se que a participação popular tem um importante papel no 'fazer política' das cidades, uma vez que o cuidado com a *polis* é dever de todos. Destaca-se assim, a importância de inserir os debates, audiências e consultas públicas na gestão democrática das cidades, incluindo-se aqui os esforços relativos à implementação dos PEEU's.

A elaboração dos PEEU's sem a devida participação popular, restrita ao executivo/legislativo do município, nos leva a crer que, visto o cenário atual de grande ação dos grandes incorporadores imobiliários frente às prefeituras, geraria projetos específicos que beneficiariam diretamente poucos interessados.

Por outro lado, permitir ao particular o custeio de tais projetos acarretaria perda da isenção com a qual os mesmos seriam elaborados. Haveria, também, o risco de terem flexibilizações ou descumprimento das restrições legais no referido

documento, gerando uma série de inconsistência no instrumento (tal como ocorreu em Jaboticatubas).

No caso específico da RMBH, entende-se como uma benesse ao controle das expansões urbanas, a institucionalização do órgão metropolitano regulador, a Agência Metropolitana, que, em conjunto a Coordenadoria Estadual da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual, tem a capacidade de evitar prejuízos causados pelas expansões desordenadas, dado através da prestação de serviço de suporte técnico e jurídico aos municípios da RMBH, fundamentais à elaboração de bons planos. Cabe também a estes órgãos, em conjunto com os municípios, fiscalizar o cumprimento das leis, punindo os infratores, fazendo-se valer as regras estabelecidas nas normativas federais, estaduais e municipais, caso contrário, de nada valerão tais bons planos.

Interesses particulares, má administração municipal, baixa qualificação técnica dos profissionais municipais, arranjos políticos, desinteresse dos gestores e planejadores urbanos municipais, dificuldade de assimilação da legislação, dentre outros aspectos, são os principais desafios a serem enfrentados na implementação do planejamento e gestão urbanos eficazes.

O projeto específico obrigatório configura-se, notadamente, como um instrumento de planejamento territorial promissor, e visa preencher a lacuna hoje existente entre o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais, quanto à sua pertinência e aplicabilidade, tratando de destinar aos municípios brasileiros, de fato, as rédeas do ordenamento territorial em escala local.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Lucia Maria Capanema; LANSKY, Samy; TEIXEIRA, Debora Barreto Amaral. **A opção pelo planejamento estratégico e os conflitos urbanos manifestos em Belo Horizonte (MG)**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR. Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/central_download.php?hash=b69334477fa116c9426bfbb973585063&id=48> Acesso em 20 de abril de 2015.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Modificações no planejamento urbanístico: teoria e método de análise**. São Paulo: Nobel, 2009. 225 p.

BARBOSA, G. V. **Notas sobre o sítio e a posição de Belo Horizonte**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 17, p. 9-28, dez. 1967.

BARRETO, Abilio. **Belo Horizonte: memória histórica e descritiva**. ed. atual. rev. e anotada. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. 2v.

BISOTTO, Rosane; OLIVEIRA, Fabricio. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: MONTANDON, Daniel; SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs.). **Os planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/IFRJ, 2011.

BONDUKI, Nabil; ROLNICK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente e reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil; SANTORO, Paula Freire. **O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano**. XIII ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. (2009)

BONDUKI, Nabil; COBRA, Patrícia Lemos; SANTORO, Paula Freire. **Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista**. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 24, p. 417-433, 2010. Disponível em <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm24_193.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2014.

BONDUKI, Nabil; SANTORO, Paula Freire (Org.). **Expansão urbana em questão: Instrumentos para ordenar o crescimento das cidades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Brasília, DF: Senado, 1979.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado, 2001.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Brasília, DF: Senado, 2012.

_____. Decreto-Lei nº 65, de 27 de fevereiro de 2014. Brasília, DF: Senado, 2014.

CEDEPLAR. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. **Macrozoneamento RMBH** (site). Disponível em <<http://www.rmbh.org.br>>. Acesso em março-abril de 2015.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Competências acerca das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH**. 2011. Monografia. Universidade Católica Dom Bosco.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; PEIXOTO, Mônica Campolina Diniz. **Dinâmica imobiliária e regulação ambiental**: uma discussão a partir do eixo-sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 24, n. 2, p. 317-336, Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982007000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 de abril de 2015.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; *et al.* Metropolização e Rede Urbana. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes.; FURTADO, Bernardo Alves. **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: IPEA, 2011. 486 p.

EDWARD, José. **O legado de Aécio em concreto**: a Cidade Administrativa encomendada pelo governador mineiro a Oscar Niemeyer retoma o projeto urbanístico traçado por Juscelino Kubitschek para Belo Horizonte. Disponível em: <<http://arquivoetc.blogspot.com.br/2009/08/um-novo-centro-administrativo-em-bh.html>> Acesso em 12 de abril de 2014.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. Desenvolvimento econômico, divisão de trabalho e mudanças na rede urbana brasileira: Do desenvolvimentismo ao Plano Real. In: FERNANDES, Edesio; VALENÇA, Márcio Moraes. **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. 259p.

FERREIRA, Maria das Graças. **O sítio e a formação da paisagem urbana**: um estudo do município de Belo Horizonte. 1997. 183 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Omnibus**: uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: FJP, 1996. 380p.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GHIRALDELLI, Paulo. **O que é Política?** Texto publicado na web em 09/10/2013. <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2013-10-09/o-que-e-a-politica.html>> Acesso em 21/04/2014.

ITAGUARA (cidade). Lei Complementar nº 22, de 15 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Itaguara.

_____. Lei nº 1.347, de 20 de maio de 2010. Dispõe sobre o Macrozoneamento, Projetos Prioritários, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Itaguara e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.348, de 20 de maio de 2010. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no município de Itaguara e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.457, de 30 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 1.347/2010 que dispõe sobre o Macrozoneamento, Projetos Prioritários, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Itaguara e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.488, de 30 de agosto de 2013. Altera o perímetro urbano de Itaguara e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.496, de 15 de outubro de 2013. Regulamenta a Lei nº 1.488/2013, que altera o perímetro de expansão urbana do município de Itaguara.

JABOTICATUBAS (cidade). Lei nº 1.905, de 18 de outubro de 2006. Dispõe sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana do município de Jaboticatubas, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento sustentável e dá outras providências.

_____. Projeto de Lei nº 007, de 1º de março de 2010. Altera a Lei Municipal nº 1.905/2006 que dispõe sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana do município de Jaboticatubas, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento sustentável e dá outras providências.

_____. Lei nº 2.384, de 07 de abril de 2014. Estabelece demarcação de zona de expansão urbana no município de Jaboticatubas.

LIMA, Renata Priore. **O processo e o (des)controle da expansão urbana de São Carlos (1857-1977)**. 2007. 193 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos.

LUSTOSA, Elisa Versiani; TESCAROLO, Frederico de Santana; SILVA, Kelly Cristina. Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo – SIRUS. In: AGUIAR FILHO, João Costa, et al (org.). **Planos diretores em Minas Gerais: experiências e arranjos recentes**. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Mafali, 2013. 189 p.

MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. **O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na região metropolitana de Belo Horizonte**. 1994. 202f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Sérgio. **A metropolização em Belo Horizonte**: apontamentos para uma pesquisa sobre a reprodução social. In: Dilemas Urbanos. CARLOS, Ana Fani; LEMOS, Amália Inês Geraides (orgs.) 2. ed. – São Paulo: Contexto, 2005.

MATOZINHOS (cidade). Lei nº 1.601, de 13 de novembro de 2000. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Matozinhos.

_____. Lei nº 1.614, de 22 de dezembro de 2000. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Matozinhos.

_____. Lei nº 1.624, de 23 de janeiro de 2001. Aprova as diretrizes para a estruturação do espaço urbano de Matozinhos (PLANO DIRETOR).

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais .— 14.ed.— Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais , 2012. 276 p.

_____. Decreto nº 44.646/2007, de 31 de outubro de 2007. Belo Horizonte, MG: Palácio da Liberdade, 2007.

_____. Plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. [Belo Horizonte]: SEDRU, 2010-2011. 12 v.

_____. Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Matozinhos. Produto 02- Levantamento e Diagnóstico. SEDRU, 2009.

_____. Lei Complementar nº 26, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembléia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, 1993.

_____. Lei nº 12.153, de 21 de maio de 1996. Extingue a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, 1996.

JORNAL ESTADO DE MINAS. **Velho bonde deixou saudade em Belo Horizonte** Matéria de jorna publicada em 10 de novembro de 2012. Disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/11/10/interna_gerais,328913/velho-bonde-deixou-saudade-em-belo-horizonte.shtml> Acesso em 12 março de 2015.

MORRISON, Allen. **The Tramways of Brazil**. New York, 1989. pp. 73-78 (Belo Horizonte). < <http://www.tramz.com/br/tto/02.html>> Acesso em 03/10/2013.

PEREIRA COSTA, Stäel de Alvarenga Pereira. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Transformações, conflitos, perdas e permanências na paisagem sul metropolitana de Belo Horizonte**. 2004. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. Ver. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. **O parcelamento do solo: um modelo consorciado de renovação urbana**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília, 2013.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH: o processo de formação do espaço urbano 1897-1985**. Belo Horizonte: 1986. Vol.1.

PLAMBEL. **O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2 ed. Revisada. Belo Horizonte: 1987. 212p. (Relatório).

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001.

ROMERO, Marta Adriana Bustos; SILVA, Geovany Jessé. **O urbanismo sustentável no Brasil: a revisão de conceitos urbanos para o século XXI**. 2011. <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3499>> Acesso em 05/08/2014.

SCHMIDT, Benício; FARRET, Ricardo. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. 95p.

SANTORO, Paula Freire. **Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, V. 16, N. 1, p. 169-187. Maio 2014.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado**. São Paulo: PMSP, 2015.

SHIMY, Hisham El., **Sustainable Development of the Slum Areas in Using Readjustment Planning System Aljama Slum Area as Case Study**, Architecture Research, Vol. 2 No. 5, 2012, pp. 68-80. doi: 10.5923/j.arch.20120205.02. <<http://article.sapub.org/10.5923.j.arch.20120205.02.html>>

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979.

SMOLKA, Martin O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOUZA, Daniel Ferreira de. **Regulação Estadual do Uso do Solo Metropolitano**. 2007. Monografia – Escola de Governo Professor Paulo Neves da Fundação João Pinheiro.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort. **Evolução e percepção do ambiente em um bairro pericentral de Belo Horizonte - A Floresta**. 1996. 157 f., enc. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia.

TONUCCI FLHO, João Bosco Moura. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

APÊNDICE A - DADOS DOS MUNICÍPIOS DA RMBH

Apêndice A: Dados dos municípios da RMBH

	Município	População em 2014	Área (km ²)	PIB em 2011 (Milhões R\$)	Ano de ingresso na RMBH
1	Baldim	8.082	556,3	68,2	1999
2	Belo Horizonte (sede da metrópole)	2.491.109	331,4	54.996,3	1973
3	Betim	412.003	343,7	28.085,2	1973
4	Brumadinho	37.314	639,4	2.051,5	1989
5	Caeté	43.395	542,6	382,6	1973
6	Capim Branco	9.461	95,3	74,9	1999
7	Confins	6.409	42,4	1.540,8	1997
8	Contagem	643.476	195,3	18.912,3	1973
9	Esmeraldas	66.237	909,5	382,8	1989
10	Florestal	7.137	191,4	62,3	1997
11	Ibirité	171.932	72,6	1.363,6	1973
12	Igarapé	39.045	110,3	686,8	1989
13	Itaguara *	13.087	410,5	140,5	1999
14	Itatiaiuçu	10.674	295,1	1.441,4	2002
15	Jaboticatubas *	18.785	1.115,0	122,3	2000
16	Juatuba	24.662	99,5	821,6	1993
17	Lagoa Santa	58.702	229,3	957,6	1973
18	Mário Campos	14.427	35,2	92,6	1997
19	Mateus Leme	29.873	302,7	439,6	1989
20	Matozinhos *	36.382	252,3	657,2	1999
21	Nova Lima	88.672	429,0	6.497,4	1973
22	Nova União	5.766	171,5	48,3	1999
23	Pedro Leopoldo	62.473	292,9	1.136,9	1973
24	Raposos	16.144	72,2	84,1	1973
25	Ribeirão das Neves	319.310	155,5	2.170,6	1973
26	Rio Acima	9.816	229,8	142,5	1973
27	Rio Manso	5.636	231,5	45,3	1997
28	Sabará	133.528	302,2	1.478,7	1973
29	Santa Luzia	214.830	235,3	2.133,7	1973
30	São Joaquim de Bicas	28.624	71,6	377,4	1997
31	São José da Lapa	21.905	47,9	363,7	1993
32	Sarzedo	29.270	62,1	506,0	1997
33	Taquaraçu de Minas	4.006	329,2	43,8	2000
34	Vespasiano	116.506	71,2	1.628,5	1973
	Região Metropolitana	5.198.678	9.471,7	129.937,0	Instituída em 1973

* Municípios estudados na presente Dissertação.

Fonte: IBGE, 2011 e 2014.

ANEXO A - PROJETO DE LEI Nº 65/2014



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 65, DE 2014

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre o consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos urbanísticos e instituir a requisição de imóveis para regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 42-B.** A urbanização ou reurbanização de zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica observará o disposto em plano específico que contenha, no mínimo:

I - o perímetro da zona;

.....

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social, quando o uso habitacional for permitido

.....

VII - definição de mecanismos de gestão aptos a garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público

§ 1º O plano específico de que trata o *caput* deste artigo será elaborado pela Prefeitura, com participação popular, e aprovado pela Câmara Municipal, observado o disposto no plano diretor.

.....

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento ou reparcelamento do solo urbano ficará condicionada à existência do plano específico e obedecerá às suas disposições.” (NR)

“Art. 46. É facultado ao Poder Público municipal instituir consórcio imobiliário, como forma de viabilização dos planos específicos a que se refere o art. 42-B.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário o mecanismo de gestão pelo qual imóveis contíguos são incorporados ao patrimônio de fundo específico a título de integralização de quotas, que poderão ser convertidas em lotes ou unidades autônomas edificadas após a conclusão das obras.

§ 2º Deverão ser adquiridos pelo fundo específico todos os direitos reais ou possessórios incidentes sobre os imóveis, públicos e privados, localizados na área de abrangência do plano.

§ 3º O fundo específico atuará por delegação do Poder Público municipal e será gerido por instituição administradora selecionada mediante licitação.

§ 4º É facultado ao Poder Público:

I – participar do capital do fundo específico, integralizando as quotas em terrenos ou em dinheiro;

II – instituir direito de preempção em favor do fundo específico sobre os imóveis localizados na área de abrangência do plano;

III – na hipótese de adesão ao consórcio de proprietários de imóveis cuja área total seja superior a 50% daquela abrangida pelo plano, declarar de utilidade pública os demais imóveis e delegar ao fundo específico a prerrogativa de promover a sua desapropriação;

IV – instituir isenção do imposto sobre a transmissão “inter vivos” de bens imóveis relativo à integralização de quotas do fundo específico e à sua posterior conversão em imóveis;

V – fixar parâmetros para a indenização de moradores ou locatários que tenham que desocupar imóveis para a execução das obras;

VI – executar obras de urbanização ou reurbanização, mediante adequada contrapartida do fundo específico ou em troca de participação no seu capital.

§ 5º O fundo específico rege-se subsidiariamente pela Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993.” (NR)

“Art. 46-A. O Poder Público poderá, independentemente de lei específica, requisitar imóveis localizados em áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastre, com vistas à realização de obras de regularização, prevenção ou recuperação.

§ 1º Caso a prevenção ou recuperação dependa da execução de plano específico cuja execução demande a reconfiguração dos imóveis existentes, poderá ser instituído consórcio imobiliário para a execução das obras, com aplicação, no que couber, do disposto no art. 46 desta Lei.

§ 2º Na ausência de manifestação em contrário do proprietário de imóvel requisitado, presumir-se-á sua adesão ao consórcio imobiliário.

§ 3º Os recursos públicos destinados a prevenção em áreas de risco de desastre e recuperação de áreas atingidas por desastre serão aplicados preferencialmente na capitalização dos consórcios imobiliários de que trata o § 1º deste artigo, mediante integralização de quotas, que serão convertidas em imóveis ou em dinheiro após a conclusão das obras.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A gravidade dos impactos urbanos decorrentes de desastres tem justificado ações preventivas em áreas de risco, com vistas à redução de sua vulnerabilidade a possíveis eventos climáticos adversos. Tais ações, entretanto, enfrentam obstáculos relativos à situação fundiária das áreas de risco ocupadas, que são muitas vezes privadas. Nesses casos, o Poder Público enfrenta o dilema de ter que optar entre realizar obras que valorizarão os imóveis nelas situados ou desapropriá-los, o que implica custos adicionais.

O mesmo dilema se aplica às áreas atingidas por desastres, que precisam ser recuperadas e reconstruídas. Nesse caso, a situação é agravada pelo fato de que os moradores voltam a ocupar seus imóveis, que muitas vezes estão em área de risco, para evitar que venham a ser invadidos por terceiros.

Para viabilizar uma intervenção do poder público que não seja meramente paliativa, sem onerar desnecessariamente o erário ou favorecer um segmento restrito de proprietários, propomos uma disciplina legal para o instituto da requisição civil de imóveis, prevista no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, segundo o qual, “no caso de

iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

A urbanização, reurbanização ou reconstrução de áreas de risco ou atingidas por desastre é, muitas vezes, a única medida a ser adotada. Em geral, entretanto, essas ações exigem a substituição dos imóveis anteriormente existentes por outros que apresentem condições adequadas de segurança e salubridade.

Nesse sentido, sugerimos a alteração do Estatuto da Cidade, para introduzir no Brasil o instituto do *land readjustment*, ou reparcelamento do solo, amplamente empregado em diversos países, pelo qual se viabiliza a substituição de imóveis antigos por novos, sem a necessidade de desapropriação pelo poder público.

Pode-se citar como referência internacional a criação pelo Governo do Líbano, em 1994, da Companhia Libanesa para o Desenvolvimento e a Reconstrução do Distrito Central de Beirute – “Solidere”, para reconstruir sua capital, devastada pela guerra civil, que perdurou de 1975 a 1990. Capitalizada com imóveis antigos e recursos de investidores externos, essa empresa foi capaz de promover uma renovação urbana de alta qualidade urbanística, que combinou harmoniosamente preservação do patrimônio cultural, criação de espaços públicos e produção de lotes para edificações privadas. Os proprietários originais puderam receber dividendos e alienar suas ações ou convertê-las em imóveis novos, não tendo sofrido qualquer prejuízo.

Nesse sentido, altera-se o regime jurídico do consórcio imobiliário, para permitir que os imóveis originais sejam incorporados ao patrimônio de um fundo imobiliário selecionado pelo poder público para a realização das obras, passando os antigos proprietários a deter parcelas do seu capital, na condição de quotistas. Essas quotas são alienáveis a terceiros e podem ser convertidas em novos imóveis produzidos no âmbito do empreendimento.

A adesão ao consórcio é voluntária. Tendo em vista, no entanto, que se trata de um projeto de interesse público, presumir-se-á a adesão na ausência de manifestação em contrário e facultar-se-á ao fundo desapropriar os proprietários ou possuidores que não aderirem.

Os recursos públicos destinados à prevenção de desastres e à recuperação de áreas atingidas por desastres poderão ser empregados na capitalização desses consórcios, permitindo ao poder público recuperar a valorização imobiliária eventualmente gerada por essas ações, mediante conversão das quotas em imóveis ou dinheiro ao final do empreendimento.

Por fim, a presente proposição aprimora a atual redação do art. 46 do Estatuto da Cidade para mais bem delinear os contornos do consórcio imobiliário, instituto importantíssimo à operacionalização da requisição ora tratada.

Conclamamos os nobres Pares a aderir à célere aprovação desta matéria.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO BAUER**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Mensagem de Veto nº 730

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Vigência

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

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

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

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 4º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no **caput**, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

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

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

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 50. 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. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

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

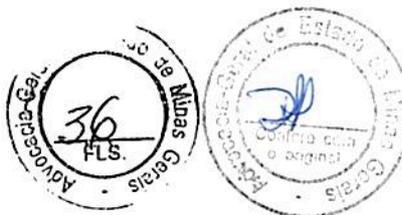
(Às Comissões de Assuntos Econômicos; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 27/2/2014.

ANEXO B - PARECER AGE 15.331/2014



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



PROCEDÊNCIA: Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

PARECER: 15.331

DATA: 27 de março de 2014

EMENTA: Ampliação perímetro urbano – Projeto Específico – Art.42-B da Lei Federal nº 10.257/2001 – Planejamento prévio – Estudos que devem considerar o município por inteiro, respectivo Plano Diretor e eventuais Planos Setoriais – Projeto Específico que deve ser elaborado em harmonia com a legislação vigente no município – Necessidade de compatibilização entre todas as regras vigentes no município acerca do uso do solo urbano, sob pena de comprometimento da função social da propriedade.

Inconstitucionalidade de lei municipal que amplia o perímetro urbano sem planejamento prévio – Comprometimento da função social da propriedade - Pretensão de ampliação evidenciada – Inviabilidade de aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em área de expansão urbana anterior à lei de ampliação do perímetro urbano – Análise jurídica que depende de dados do caso concreto e legislação do município.

Inconveniência da edição de anuência prévia pelo Estado de projetos de parcelamento do solo urbano na eminência de alteração do perímetro urbano e ordenação da cidade. Dever do Estado de exigir dos municípios que integram regiões metropolitanas a edição e adequação de sua legislação para fins de cumprimento da função social da propriedade. Resposta à consulta em tese.



PARECER

1. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana, por meio da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, via Ofício ARMBH nº 003/04, requer a esta Casa manifestação jurídica acerca das inovações recentemente introduzidas ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) pela Lei Federal nº 12.608/2012, em especial, a de que trata o art.42-B, que passou a condicionar a ampliação do perímetro urbano do município à elaboração de projeto específico, por meio de lei municipal, e, pois, a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano (§3º do art.42-B).

A Diretoria de Regulação Metropolitana da ARMBH, por meio do Comunicação Interna nº 01, de 23/01/2014, aponta os seguintes questionamentos:

“1. Supondo que um município sancione uma lei de ampliação do perímetro urbano sem elaborar o projeto específico, após a publicação da lei federal em tela:

- a) O ‘novo perímetro urbano’ a que se refere o §3º do art.42-B do Estatuto da Cidade se aplica apenas ao perímetro que foi ampliado ou à nova configuração do perímetro urbano após a aprovação da lei municipal de ampliação de perímetro?*
- b) O ‘projeto específico’ de que trata tal dispositivo deverá ser feito para toda a área de expansão não ocupada do município ou apenas para a área ampliada por uma nova lei de perímetro urbano?*
- c) A vedação do §3º do art.42-B do Estatuto da Cidade se aplica à aprovação de projetos de loteamento e desmembramento localizados nas áreas de expansão urbana anteriores à ampliação do perímetro?*
- d) Caso a lei de ampliação do perímetro urbano seja revogada posteriormente, permanece a vedação de aprovar*



ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



projetos de parcelamento do solo urbano enquanto não houver a elaboração e aprovação do 'projeto específico'?

2. *Qual lhe parece ser a ratio legis do art.42-B do Estatuto da Cidade? Trata-se de um novo requisito para aprovação de loteamentos ou seria uma obrigação aos municípios de planejar melhor seu crescimento para evitar problemas e danos ao interesse público no futuro?*

3. *O dispositivo em tela fere o direito subjetivo dos proprietários de terra ou o conteúdo do direito de propriedade imóvel urbana já nasce limitado pela função social da propriedade e da cidade? Caso haja conflito entre o art.42-B do Estatuto da Cidade e o direito de propriedade, qual prevalece no caso concreto?"*

A Procuradoria Jurídica da Agência RMBH, por meio da Nota Jurídica nº 07, de 31 de janeiro de 2014, manifestou-se sobre cada um dos questionamentos levantados no expediente, no entanto, entendeu por bem submeter a matéria a esta Casa para fins elucidação e uniformização de entendimento no âmbito da Administração Pública Estadual.

2. PARECER

2.1. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE E O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PRECEITO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal, em seu art.5º, inciso XXII, garante o direito de propriedade, e, nos termos do inciso XXIII, dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Eugênio Facchini Neto, em comentário aos referidos dispositivos constitucionais, ensina que

“É cada vez mais corrente, portanto, a noção de que está ultrapassada a ideia de direitos absolutos, vinculados ao arbítrio de seu titular – seja no direito público, seja no direito privado. Hoje em dia, como salienta Almeida Costa, entende-se que os poderes do titular de um direito subjetivo estão condicionados pela respectiva função, ao mesmo tempo que se alarga a esfera dos direitos ou poderes que não são conferidos

TM



no interesse próprio, mas no interesse de outrem ou no interesse social (direito-função).

Assim, enquanto para a concepção tradicional o titular dos poderes dominiais era, em princípio, livre para determinar como usaria seus poderes, perseguindo os seus próprios fins e conveniências, na moderna concepção de propriedade dotada de uma função social, prevê-se que o exercício dos poderes dominiais não vá dirigido unicamente para a satisfação do interesse privado, devendo também observar as mais gerais exigências da sociedade em conjunto.

Na verdade, a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente em sua origem, no sentido de que bastaria ao seu proprietário comprovar a aquisição da propriedade por uma das formas legais, para automaticamente poder invocar a tutela forte do Estado. Ao contrário, a propriedade que se pretende dotada de uma função social é tutelada apenas à medida que é exercida em consonância com os objetivos sociais que ultrapassam o direito individual do proprietário. Em outras palavras, preserva-se o direito subjetivo do proprietário somente enquanto o seu uso contrário ao interesse social não ocorrer. Assim é porque, para a propriedade contemporânea, é mais importante a atividade do que a titularidade do sujeito proprietário, em função do interesse social.

Essa concepção, segundo a qual a propriedade não mais seria um direito, mas sim uma função, jamais fez escola. Aceita-se que a propriedade seja um direito subjetivo (ou uma situação jurídica complexa, composta de direitos, vantagens, benefícios, poderes, faculdades, mas também ônus, deveres, responsabilidades). Trata-se, porém, de um direito não absoluto, funcionalizado a outros interesses que não apenas do seu titular. Ou, nas palavras de Fachin, a tutela da situação proprietária passa pelo respeito da situação não proprietária.” (in Comentários à Constituição Federal, J.J.



Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Ed. Saraiva, 2013, p.315/316)

Acerca da função social da propriedade, José dos Santos de Carvalho Filho ensina que *“a função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos. Na verdade, a função social visa a recolocar a propriedade na sua trilha normal.”*

E continua o mesmo Autor, *“O texto constitucional revela a existência de um direito contraposto a um dever jurídico. Dizendo que a propriedade deve atender à função social, assegura o direito do proprietário, de um lado, tornando inatacável sua propriedade se consonante com aquela função, e, de outro, impõe ao Estado o dever jurídico de respeitá-la nessas condições. Sob outro enfoque, o dispositivo garante ao Estado a intervenção na propriedade se descompassada com a função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional.”* (in Manual de Direito Administrativo, 23ª ed., p.845.)

Para Marçal Justen Filho, por sua vez, a função social da propriedade *“é a vinculação das faculdades inerentes ao domínio à realização das necessidades coletivas, segundo o princípio da proporcionalidade. A propriedade deve ser exercida segundo sua função social, impedindo-se que o proprietário exercite as faculdades do domínio de modo abusivo, o que se verifica quando o uso e a fruição são inadequados, excessivos ou inúteis e produzem lesão a interesse protegido juridicamente.”* (in Curso de Direito Administrativo, 8ª edição, p.577)

Pegando o gancho nas palavras de Marçal Justen Filho, é no Plano Diretor de cada Município que nos deparamos com a fixação destes *“interesses juridicamente protegidos”*, para fins de cumprimento da função social da propriedade. Isto porque, é através do Plano Diretor que o Município dispõe sobre as limitações urbanísticas à propriedade urbana, determina as obrigações de fazer ou não fazer do proprietário de imóvel urbano em face das necessidades coletivas em jogo, enfim, estabelece comportamentos visando ao cumprimento das funções sociais da cidade, de modo a garantir o bem estar de seus habitantes.



ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



De longa data, o Plano Diretor foi definido por Hely Lopes Meirelles como sendo “...o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É um instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.” (in Direito de Construir, 4ª ed., p.94)

Nas palavras de Diógenes Gasparini, “Substancialmente, firmam os especialistas, o Plano Diretor trata, em termos de conteúdo, do aspecto físico da ordenação do solo urbano, do aspecto social da população relativo à melhoria da qualidade de vida e do aspecto administrativo da atuação municipal.” (in Aspectos Jurídicos do Plano Diretor, Disponível: <https://www.metodista.br/revistas-ims/index.php/RPD/article/viewfile/488-486>)

A existência do Plano Diretor é tão fundamental como instrumento aferidor da função social da propriedade, que a Constituição Federal, em seu art.182, §2º, estabeleceu que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Uma noção melhor do que seja a “função social da propriedade” foi dada pela Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que veio operacionalizar as disposições constitucionais acerca do direito de propriedade e sua função social, ditando normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, dentre as quais, o conteúdo mínimo do Plano Diretor e a exigência de sua elaboração no caso de municípios integrantes de regiões metropolitanas, atentando-se em assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”(art.39)



Da leitura das diretrizes gerais de política urbana, arroladas pelo Estatuto da Cidade (art.2º), note-se o foco do legislador em garantir aos cidadãos, tanto no presente como no futuro, “*idades sustentáveis*”, ou seja, cidades que lhes assegurem o exercício do direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Aliás, pode-se até dizer que as regras ali dispostas tiveram o condão de assegurar o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, que, como sabido, já se tornou princípio basilar, senão central, do nosso ordenamento jurídico.

Ricardo Aronne, em comentários ao direito fundamental à propriedade, ressalta a necessidade de interpretá-lo em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, *in verbis*:

“...Com isso, a propriedade perde sua condição de fim para ostentar uma condição de meio; um papel social a ser desempenhado e um destino que engolfa a sociedade e dá sentido material ao mercado que constituiu um hommo economicu.

(...) A operação com o direito fundamental de propriedade fica ainda mais transparente quando se radiografam os elementos estruturais normativos que exprimem sua positividade imanente. A propriedade privada composta do encontro entre dois princípios especiais. O princípio da garantia da propriedade privada, como concretização do princípio da liberdade, e o princípio da função social da propriedade, que concretiza o princípio geral da igualdade.

Os princípios gerais elencados observam-se como concretizações de um princípio fundamental, ligado diretamente ao princípio do Estado Social e Democrático de Direito que estrutura o sistema jurídico aberto que caracteriza o Direito Brasileiro contemporâneo. O princípio em pauta é o da dignidade da pessoa humana, em coerência ao sentido da despatrimonialização desses estatutos originalmente privados, que ora se publicizam na axiologia constitucional vertida, coerentemente, desde o Preâmbulo, para alcançar cada aresto, avença ou regra no sistema.” (in



Comentários à Constituição Federal, J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Ed. Saraiva, 2013, p.233)

De fato, quando o legislador passou a exigir do Poder Público o planejamento das cidades, o que pretendeu foi evitar o crescimento desordenado, que, via de regra, gera ineficiências e desigualdades no acesso a bens e serviços urbanos, isto sem falar, na poluição ambiental e no surgimento de áreas ocupadas de forma precária, com baixo padrão de qualidade de vida dos cidadãos.

Não há dúvida de que uma ação consciente no processo de desenvolvimento pode evitar o caos urbano, em benefício da coletividade, e, em especial, do cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, que, como visto – e vale repisar -, decorre do princípio da igualdade, que vem garantir a TODOS o direito à vida digna, o que envolve direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, com acesso ao transporte e demais serviços públicos, ao trabalho e lazer.

Pois bem. Feitas estas considerações iniciais, que facilitarão uma interpretação teleológica da norma objeto de dúvida da Consulente, passemos à resposta da consulta propriamente dita.

As dúvidas levantadas pela ARMBH se devem ao novo art.42-B da Lei Federal nº 10.257/2001, introduzido pela Lei Federal nº 12.608/2012, que assim determina:

“Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;



IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo;

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições."

De início, considerando que a Consulente é uma Agência Metropolitana, a quem compete a gestão do uso do solo metropolitano, nos termos do art.25, §3º, da Constituição Federal e LC nº 90/2006, a resposta à consulta será dada em atenção aos municípios que integram regiões metropolitanas, para os quais, como visto, o Estatuto da Cidade exige a elaboração do Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art.40, da Lei Federal nº 10.257/2001).



Neste contexto, o art.50 do Estatuto, inclusive, impôs prazo para aprovação do Plano Diretor aos municípios integrantes de regiões metropolitanas, razão pela qual acredita-se que os municípios que integram a RMBH já contam com tal instrumento aprovado ou revisado de acordo com as regras do Estatuto. A falta de elaboração ou revisão, vale lembrar, pode ser considerado ato de improbidade administrativa, nos termos do 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade, em conformidade com o art.11 da Lei Federal nº 8429/92.

Não custa mencionar que o Plano Diretor de um município, uma vez criado, não é estático, pelo contrário, deve ser sempre atualizado, para reformulação de metas, objetivos e, às vezes, da própria política de desenvolvimento e expansão urbana, se reivindicações da comunidade e do interesse público assim o exigirem.

Diógenes Gasparini lembra que *“O Plano Diretor é criado por lei, e como tal, poderá ser alterado quando necessário à satisfação do interesse público, à dinâmica da política de desenvolvimento e expansão urbana e, ao menos, a cada dez anos, conforme prescreve o § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade.”* (in op.cit.)

Dentre o conteúdo mínimo exigido pelo legislador para o Plano Diretor, ressalte-se *“a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização”* (art.42, inciso I), sendo que *“o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”* (art.40, §2º).

Note-se, pois, que por meio do Plano Diretor, o município fixa as diretrizes e os princípios do desenvolvimento urbano, delimita a zona urbana (distinguindo-a da zona rural) e, a título de planejamento do futuro crescimento da cidade, prevê o espaço e direção de eventual crescimento, que é a chamada zona de expansão urbana.

Ao delimitar a zona de expansão urbana, o município reserva área na expectativa de um futuro crescimento da cidade, e como se trata de uma zona que, um dia, será transformada em novos bairros ou vilas do município, com recebimento de novas edificações e equipamentos públicos, evidentemente que as propriedades nela localizadas também se



encontram sujeitas ao cumprimento da função social prevista no Plano Diretor.

Nesta linha, Hely Lopes Meirelles ensina que

“Essas zonas, ainda que na área rural, devem ser desde logo delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor e às normas do Código de Obras para as suas edificações e traçado urbano. Inútil seria aguardar-se a conversão dessas zonas em áreas urbanizadas, para, depois, sujeitá-las aos regulamentos edilícios e às regras urbanísticas que condicionam a formação da cidade. O Município deve orientar e preservar o desenvolvimento de seus aglomerados urbanos a fim de obter no futuro, cidades, vilas e bairros funcionais e humanos, com todos os requisitos que propiciam segurança, estética e conforto aos habitantes. Isto se consegue pela antecipação das exigências urbanísticas para as zonas de expansão urbana, que são as matrizes das futuras cidades.” (MEIRELLES, 1993: p. 70)

Segundo o mesmo Autor, a determinação da zona de expansão urbana representa uma parcela da ordenação urbana, pelo que exige planejamento municipal, *in verbis*:

“A atuação do Município nos setores de sua alçada, que se resumem no plano diretor e no ordenamento urbano, aquele abrangente de todo o território municipal e este restrito ao perímetro da cidade e às áreas urbanizáveis ou de proteção ambiental. Toda cidade há de ser planejada: a cidade nova, para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação. Mas não só o perímetro urbano exige planejamento, como também as áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada no seu desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a se formar em sua periferia.” (Direito Municipal Brasileiro, 16 ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 548 e 549)

Tudo isto para dizer que é dever do município dispor de planejamento compromissado com o cumprimento da função social da



propriedade, **considerando a cidade como um todo**, o que inclui a previsão e regulamentação do perímetro urbano, das expectativas de crescimento da cidade (zona de expansão urbana), e da própria zona rural, que é, de fato, afetada quando se pensa em expansão da área urbana.

Desse modo, se para criar uma cidade sustentável - o que envolve crescimento ordenado -, exige-se planejamento municipal inicial que englobe todo o seu território e as expectativas de crescimento, com mais razão será no caso de alterações do que se planejou, daí porque o Plano Diretor não é estático, pelo contrário, exige atualizações constantes, conforme anseios da comunidade e o interesse público.

Com planejamento seguro e prévio a qualquer alteração do ordenamento da cidade, assegura-se um crescimento com melhores condições de habitação e conforto para a população, com otimização e economia dos serviços públicos de infraestrutura urbana, dentro de uma visão **integrada** de crescimento urbano.

Daí porque o Estatuto da Cidade, instituído para fins de operacionalizar o ditame constitucional que impõe o uso da propriedade atrelado à função social, passou a exigir do município a elaboração de projeto específico toda vez que pretender ampliar seu perímetro urbano.

A incorporação do art.42-B ao corpo da Lei Federal nº 10.257/2001 veio, ao meu ver, apenas ratificar a necessidade de efetivo planejamento municipal quanto ao uso do solo urbano, servindo, pois, de freio às condutas municipais desprovidas de tal planejamento.

Neste contexto, o município não pode preocupar-se em planejar apenas a área que será convertida em urbana, **desvinculando-a do resto do território municipal**, tanto é que a legislação exige que eventual ampliação se dê em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor. E, aqui, adverte-se para o fato de que, dependendo da ampliação que se pretende realizar, o município pode se ver obrigado a rever previamente o próprio Plano Diretor, que, como visto, não é estático, pelo contrário, deve corresponder aos anseios da comunidade que nele vive.

Por outro lado, no momento de se pensar em ampliar o perímetro urbano, é importante que o município leve em conta as regras e diretrizes do Plano Diretor, que refletem a função social da propriedade definida pelo município, observados, também, eventuais Planos Setoriais



existentes na municipalidade (ou “*subplanos*”, como chamados por parte da doutrina).

Diógenes Gasparini, após dispor que o Plano Diretor é uno dentro do município, lembra que *“As características que acabamos de mencionar, não impedem que sejam editados, após a instituição do Plano Diretor, planos setoriais, que lhe dão exequiabilidade. Os planos setoriais são leis específicas ou genéricas destinadas a regular determinadas situações dentro de áreas indicadas no Plano Diretor. Nesses casos, todas essas leis devem estar devidamente atreladas ao Plano Diretor. (...) É indubitoso, portanto, que o Plano Diretor, lei que diz mais com o espaço físico municipal, especialmente o urbano, não veda a existência de subplanos, como os de transporte, saúde e educação, desde que sob estrito liame e subordinação dessa lei. Esses planos setoriais devem observar o mesmo processo de elaboração e instituição do Plano Diretor.”* (in op.cit.)

Ordenar o crescimento da cidade consiste justamente em planejar mediante a adoção de regras e diretrizes **compatíveis** entre si, pelo que eventual ampliação do perímetro urbano deve ser planejada a partir do Plano Diretor (planejamento geral), observadas, sempre que se fizer necessário à preservação do ordenamento da cidade, outras regras que possam eventualmente existir em Planos Setoriais.

Neste contexto, o município deve se atentar para a necessidade de que o projeto específico de que trata o art.42-B do Estatuto da Cidade, não se limite ao planejamento da área que será acrescida ao perímetro urbano, toda vez que o crescimento urbano pretendido puder afetar outras áreas do município, ocupadas ou não, que estejam sujeitas a regramento já carecedor de melhor planejamento.

Isto porque, como visto, admitir-se a ampliação do perímetro urbano sem planejamento – específico para a área ampliada ou extensivo a outras áreas, dependendo da situação de cada município -, pode dar ensejo à criação e à proliferação de loteamentos urbanos sem a devida estrutura, criando-se desastroso desordenamento da cidade, com graves consequências sociais, em flagrante prejuízo do cumprimento social da propriedade.



2.2. DA AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DESPROVIDA DE PROJETO ESPECÍFICO: ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE. COMPROMETIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

Note-se que a Consulente se equivoca quando **supõe** a hipótese de o município, já na vigência do art.42-B, sancionar lei que amplie o perímetro urbano sem elaboração do projeto específico.

Repise-se, amplia-se o perímetro urbano na medida e nas condições previstas no projeto específico, razão pela qual este, que é instituído por lei municipal, deve ser PRÉVIO à lei de ampliação do perímetro, ou, no mínimo, a ela concomitante, cogitando-se, aqui, de uma única lei por meio da qual o município institua o projeto seguido da ampliação do perímetro urbano propriamente dita.

Não é à toa que o caput do art.42-B menciona “*Os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, após a data de publicação desta lei, deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:...*”

Não é lógico admitir que o município amplie o perímetro urbano a seu bel prazer, e somente depois institua o projeto específico, cujos elementos mínimos previstos em lei demandam estudos sérios e compromissados com a função social da propriedade.

Como lembra José Carlos de Freitas, “*Portanto, não se concebe, hoje, que a sorte das cidades fique a reboque da conveniência (ou negligência) do administrador público, nem que o planejamento urbano ocorra entre quatro paredes, restrito aos interesses imediatos de políticos e investidores do mercado imobiliário, o que diminui substancialmente a margem de discricionariedade ao administrador e legislador locais nesse campo*” (José Carlos de Freitas, *in Manual de Direitos Difusos*, São Paulo: Ed. Verbatim, 2009, p. 412).

Em suma, a Consulente, enquanto responsável pela gestão do uso do solo da região metropolitana de Belo Horizonte, deve exigir dos municípios que a integram e que pretendam ampliar seu perímetro urbano, observância ao art.42-B, de modo que a ampliação somente ocorra se acompanhada de projeto específico que contenha todos os elementos ali



previstos, ao menos que Plano Diretor já conte com todas as exigências ali previstas, o que não me parece ser o presente caso.

Seguindo esta lógica, se após a vigência do art.42-B da Lei Federal nº 10.257/2001, algum município integrante da RMBH tenha editado lei de ampliação do perímetro urbano sem planejamento, quer dizer, sem projeto específico e fora da exceção prevista no §2º do art.42-B – **o que se admite apenas diante da premissa da consulta** -, atenta-se para o fato de que tal legislação pode vir a ser questionada pelos órgãos de controle, por consubstanciar-se conduta municipal ilegal, senão inconstitucional, uma vez editada com sério risco de comprometimento do preceito constitucional da função social da propriedade.

Considerando, pois, que o art.42-B do Estatuto da Cidade tem fundamento na própria Constituição Federal, o ato municipal sem observância aos requisitos legais ali previstos é capaz de contaminar, na origem, o processo de ampliação do perímetro urbano já deflagrado.

Como é sabido, no âmbito do STF, prevalece o princípio da nulidade da lei inconstitucional, segundo o qual lei editada em conflito com a Constituição Federal nasce morta e não produz efeitos (“*A lei inconstitucional nasce morta.*”, in RE 434.222, DJ 01-07-2005 PP-00094 EMENT VOL-02198-07 PP-01422; “*Continua a dominar no Brasil a doutrina do princípio da nulidade da lei inconstitucional.*”, in ADI 3601, DJe-244 DIVULG 14-12-2010 PUBLIC 15-12-2010).

Aliás, a Suprema Corte até admite a modulação dos efeitos da lei inconstitucional, desde que por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social, o que não é o caso, mesmo porque não há como se concretizar a ampliação do perímetro urbano sem planejamento.

Neste contexto, eventual ampliação do perímetro urbano sem observância ao art.42-B da Lei Federal nº 10.257/2001, e, portanto, à margem da Constituição Federal, não está apta a produzir efeitos, sendo nula *ab initio*.

Via de consequência, poderíamos até cogitar do retorno ao “*status quo ante*”, quer dizer, retorno à observância do ordenamento da cidade até então vigente e respectiva legislação, se não fosse o fato de que **há efetiva pretensão municipal de ampliar o perímetro urbano do**



município, evidenciada na publicação de lei neste sentido (ainda que irregular).

E, a partir daí, a questão toma, sim, relevância.

Ora, haveria razão para o município manter a aprovação de loteamentos/desmembramentos em áreas, que, num futuro próximo, terão configuração diversa dentro do território municipal, e, mais, valendo-se de regras que podem se tornar incompatíveis com o planejamento que será realizado para fins da ampliação?

Com efeito, os questionamentos da consulta devem ser respondidos levando-se em conta tal premissa – a de que haverá ampliação do perímetro urbano assim que elaborado ou ultimado o planejamento (projeto específico), nos termos da lei.

2.3. DA RESPOSTA À CONSULTA EM TESE: EVIDENTE PROCESSO DE CRESCIMENTO DO MUNICÍPIO. APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LOTEAMENTOS QUE DEPENDE DE ANÁLISE DO CASO CONCRETO PARA AFASTAR RISCOS DE FUTURO CRESCIMENTO DESORDENADO.

Em relação à questão nº 1, letra “a”, quando o art.42-B, inciso I, exige projeto específico que contenha o “novo perímetro urbano”, o que está a exigir é apenas a delimitação da área urbana que passará a vigorar no município, obtida pela soma da área do perímetro urbano antigo à área que lhe foi acrescentada pela lei de ampliação, como já bem observado pela Procuradoria Jurídica da ARMBH.

Os questionamentos das letras “b” e “c”, por sua vez, exigem uma interpretação teleológica da norma prevista no §3º do art.42-B do Estatuto da Cidade.

Eis o que dispõe o dispositivo em comento: “A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.”

Ora, se o município cumpre a lei e amplia o perímetro urbano, mediante prévio projeto específico para a área ampliada (porém, integrado ao conjunto de regras vigentes nas demais áreas, considerando-se a situação

AM



do município como um todo), a disposição prevista no §3º do art.42-B não enseja dúvidas de interpretação, já que a aprovação dos loteamentos em qualquer área urbana – antiga ou nova - não será vedada; dar-se-á nos termos do projeto específico.

O §3º do referido dispositivo passa a ser um problema quando o município descumpra a lei e amplia o perímetro urbano sem projeto específico - hipótese noticiada pela Consulente -, por tal conduta paralisar as atividades de parcelamento do solo urbano no município, dependendo da interpretação que for dada ao dispositivo em comento. De fato, a questão se torna um problema porque a lei de ampliação desprovida de projeto específico é inconstitucional e, pois, nula, o que gera o questionamento quanto a possibilidade de aprovação de loteamento com base nas regras vigentes anteriormente.

Lembra-se, contudo, que a solução jurídica para tal problema deve partir da premissa de que o município, embora não tenha ampliado o perímetro urbano nos termos da lei, **pretende fazê-lo**. Quer dizer, o município está em pleno processo de crescimento, que culminará na ampliação do perímetro urbano mais cedo ou mais tarde, assim que ultimado o planejamento exigido em lei.

A Procuradoria Jurídica da Consulente, diante da falta de projeto específico para ampliação, entendeu razoável a possibilidade de o município aprovar loteamentos nas áreas que, anteriormente à alteração do perímetro urbano do município, já possuíam regras e diretrizes para o parcelamento do solo.

Segundo a Nota Jurídica nº 7/2014, que acompanha o expediente, *“... a limitação contida no §3º do art.42-B, da Lei 10.257/2001, restringe a atividade de parcelamento do solo somente às áreas que antes da edição da norma que ampliou o perímetro urbano do município não possuíam regras para parcelamento. As áreas que anteriormente à alteração do perímetro urbano do município, de maneira legítima, já possuíam regras e diretrizes para o parcelamento do solo, até mesmo atentando-se para o princípio da razoabilidade, não são, a nosso ver, passíveis de sofrer restrições, pelo fato de as normas preexistentes estarem em conformidade com o desiderato do legislador.”*



A questão não me parece tão simples, que permita uma resposta independentemente da situação vivida por cada município, tampouco da legislação que vigora em cada um.

Neste contexto, sem conhecimento da situação de cada município e respectiva legislação, qualquer orientação genérica desta Consultoria pode se revelar temerária e prejudicial ao cumprimento dos ditames constitucionais e legais vigentes acerca da função social da propriedade. Daí porque, a consulta será respondida somente em tese.

A princípio, o “projeto específico” mencionado no art.42-B, como o próprio nome diz, deve ser específico para a área que será incorporada ao perímetro urbano, o que, contudo, não afasta o dever do município de elaborá-lo em harmonia com as demais regras e parâmetros em vigor, considerando o município como um todo (Plano Diretor e Planos Setoriais, se for o caso).

Assim, embora específico, não significa que deva ser elaborado de forma apartada do resto da cidade, sem considerar o município por inteiro. Nada impede, pois, que, dependendo do caso concreto e em nome de um planejamento integrado, o município inclua, no projeto específico, outras áreas que possam ser direta ou indiretamente afetadas pela ampliação.

Neste contexto, dependendo da situação e problemas vividos pelo município, convém que o projeto específico inclua regras e limitações urbanísticas para toda a área de expansão não ocupada, não se limitando aquela área que se converterá em urbana com a lei de ampliação. Tudo depende do caso concreto, dos problemas vividos pelo município, das regras previstas no Plano Diretor e Planos Setoriais, que, uma vez consideradas, podem, sim, exigir uma planejamento mais amplo.

O cumprimento da função social da propriedade prima pela **harmonia** entre as regras, parâmetros e diretrizes vigentes no município, daí porque o legislador condicionou a aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano no município à existência de planejamento **específico**, porém **integrado** às demais regras de parcelamento do solo vigentes no município, para fins de se evitar futuro desordenamento da cidade.



Considerando, pois, que o novo perímetro urbano é a soma da área urbana antiga à área que lhe será acrescentada, e se o §3º do art.42-B se vale da mesma expressão para condicionar a aprovação de projetos de parcelamento do solo, temos que o legislador quis reforçar a necessidade de efetivo planejamento da área ampliada **em consonância com o resto do território municipal**, justamente para que a cidade cumpra a função social desenhada em seu Plano Diretor, sem riscos de crescimento desordenado.

Resta saber se, para preservar a **harmonia** das regras de parcelamento dentro do território municipal, e, pois, o cumprimento da função social da propriedade prevista no Plano Diretor, há necessidade de sobrestar a aprovação de todos os projetos de loteamentos/desmembramentos, independentemente de onde estão inseridos (no antigo perímetro urbano ou em área de expansão urbana).

Nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, “*Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.*”(art.3º)

Diante da conduta ilegal do município de ampliar o perímetro urbano sem projeto específico, mas, considerando, sobretudo, que a ampliação é pretensão do município, que será efetivamente implementada em resposta aos anseios da comunidade que nele vive, a aprovação de projetos de parcelamento do solo enquanto não ocorra a ampliação nos termos da lei, **dependerá do local onde se encontram os loteamentos/desmembramentos, da legislação do município vigente para cada área, e, por fim, da probabilidade de se fazer necessária alteração das regras vigentes para fins de harmonização do sistema.**

De início, pode parecer razoável cogitar-se da aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos **que já faziam parte do antigo perímetro urbano**, cujas regras específicas de parcelamento do uso do solo urbano continuam em vigor e em conformidade com o Plano Diretor **atualizado**.

Tal conduta deixa de ser razoável se houver risco de o município, ao planejar, deparar-se com a necessidade de alterar qualquer regra ou parâmetro antes em vigor para o perímetro urbano da cidade, para fins de harmonizá-lo com o conjunto de regras vigentes no território



municipal, especialmente considerando que, lamentavelmente, nem todos os municípios conseguem manter atualizado o Plano Diretor com a regularidade que se exige.

Já em relação aos loteamentos pretendidos em área de expansão urbana, sua aprovação com base nas regras até então vigentes, dependendo do caso, pode não se revelar conduta mais conveniente, senão inconstitucional, à medida que pode comprometer o cumprimento da função social da propriedade num futuro próximo - isto dentro do pressuposto de que tal área tornar-se-á urbana, um dia.

Explica-se: há receio de que eventual regramento em vigor para área de expansão urbana não se revele compatível com o projeto específico que será elaborado pelo município, especialmente considerando que não se tratava de área propriamente urbana, que passará a sê-lo a partir da ampliação; segundo, porque dificilmente o parcelamento do solo urbano em área de expansão urbana é regulamentado com todos os elementos exigidos no art.42-B, próprios de área urbana, até mesmo porque se o fosse, o projeto específico seria dispensado.

Ainda que a área de expansão urbana se submeta às restrições urbanísticas previstas no Plano Diretor, e até mesmo quando o município possui planejamento específico para a área de expansão urbana - na linha da doutrina de Hely Lopes Meireles colacionada anteriormente -, é pouco provável que tal regramento, se houver, retrate todos os elementos exigidos para a disciplina do parcelamento do solo em **área urbana**. Do contrário, repise-se, não haveria sequer a necessidade do projeto específico, conforme o próprio art.42-B excepciona.

Enfim, ainda que o município conte com regras em vigor referentes à área de expansão urbana, não é aconselhável, sob o ponto de vista do cumprimento da função social da propriedade, a aprovação de projetos localizados em áreas que se encontram prestes a sofrer alteração quanto ao uso do solo urbano, sob pena de comprometimento do ordenamento da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Daí porque o §3º do art.42-B condiciona a aprovação de loteamentos "*no novo perímetro urbano*" à exigência de projeto específico, em prol do cumprimento da função social buscada pelo Plano Diretor.

AM



Por uma questão de lógica, para se evitar eventual risco de descumprimento da função social da propriedade enquanto não concluídos os estudos do planejamento, não se deve antecipar a aprovação de loteamentos se há probabilidade de alteração das regras vigentes. Ora, manter a aprovação de loteamentos, neste caso, pode significar despreocupação do município com o futuro da cidade que se aproxima, o que é muito grave.

É bem verdade que em matéria urbanística, a aplicação da nova lei sobre os **efeitos** de atos praticados na vigência da legislação anterior, traz em si a presunção absoluta de interesse geral da coletividade na sua aplicação imediata.

Segundo jurisprudência de nossos Tribunais Superiores, inclusive objeto de análise desta Consultoria Jurídica em parecer sobre a aplicação de lei ambiental no tempo (Parecer AGE nº 15.237/2013, de lavra da Procuradora do Estado, Nilza Aparecida Ramos Nogueira), lei nova, de ordem pública, tem efeito imediato e geral e, nesta condição, pode alcançar os **efeitos** de atos produzidos antes de sua entrada em vigor, desde que não se trate de “*ato jurídico perfeito*”, entendido como aquele já **consumado** segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Assim, uma vez elaborado o projeto específico para fins de ampliação do perímetro urbano, suas regras podem se aplicar de imediato, tão logo publicada a lei, com alcance dos loteamentos/ desmembramentos em andamento, o que, em tese, reduziria os riscos de desordenamento da cidade.

A título de ilustração, cite-se decisão do STF, *in verbis*:

“Requerimento de licença que gerou mera expectativa de direito, insuscetível -- segundo a orientação assentada na jurisprudência do STF -, de impedir a incidência das novas exigências instituídas por lei superveniente, inspiradas não no propósito de estabelecer reserva de mercado, como sustentado, mas na necessidade de ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora de risco, atribuição que se insere na legítima competência constitucional da Municipalidade.”



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Recurso não conhecido.” (in RE 235736 / MG - MINAS GERAIS – Relator Ministro Ilmar Galvão - DJ 26-05-2000 PP-00034)

Lado outro, novas regras, diretrizes e parâmetros previstos no projeto específico podem não ser aplicados em relação ao projeto de parcelamento do solo já consumado, **risco este que se eleva na medida em que há demora do planejamento.**

“A lei tem de respeitar a aquisição de direitos, mas não o conteúdo destes; porém, o próprio conteúdo passa a ser intocável quando os efeitos se consumarem. A retroatividade só encontrará portanto espaço para se expandir, eventualmente, no que tange a efeitos ainda em aberto.” (ASCENSÃO, José de Oliveira. Introdução à ciência do direito. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 536)

“O que a lei nova não pode é retroagir e alterar situações jurídicas individuais definitivamente constituídas, ou seja, modificar direitos adquiridos. Mas, para as novas edificações não há situações definitivamente constituídas, nem direito adquirido. A lei nova incide imediatamente, de sua vigência para diante, sem atingir fatos pretéritos.” (in As restrições de loteamento e as leis urbanísticas supervenientes, Revista dos Tribunais, 462/28.)

Existe, pois, risco de se aprovar projetos de loteamentos/desmembramentos agora, com base na legislação em vigor no município, e tais se consumarem antes de editada a lei de ampliação do perímetro urbano, hipótese que poderia afastar a adoção imediata de futuro regramento do uso do solo urbano, com possível desordenamento da cidade. Ainda que o risco possa parecer remoto, não deve ser de todo descartado.



Ademais, há de se convir que a própria interpretação de quais atos estariam alcançados pela lei nova ou protegidos pela tese do ato jurídico perfeito (atos consumados), em se tratando de projeto de parcelamento do solo urbano – que, como é sabido, constitui-se em uma sequência ordenada de vários atos (anuência prévia, aprovação municipal, registro em Cartório, seguido dos atos de concretização do projeto) -, pode gerar inúmeras demandas judiciais no futuro, na tentativa de se afastar eventuais regras e parâmetros do projeto específico contrárias ao interesse privado. Portanto, por mais este motivo, não me parece conveniente a aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos do solo urbano em municípios que se encontram na eminência de ampliação do perímetro urbano, diante dos riscos de desordenamento da cidade.

Com efeito, se os prejuízos para a municipalidade são maiores diante da vedação de se aprovar loteamentos nas áreas anteriores à ampliação irregular ou se em face de autorização de sua realização baseada em regras até então vigentes – que podem se tornar incompatíveis com aquelas objeto do novo projeto específico -, **só mesmo a análise do caso concreto pode ensejar segurança na resposta.**

2.4. DA REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL COM O INTUITO DE AFASTAR A VEDAÇÃO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: DESVIO DE FINALIDADE QUE IMPULSIONA O CRESCIMENTO DESORDENADO DA CIDADE.

Em resposta à pergunta nº 1, letra “D”, considerando que a lei impõe a elaboração de projeto específico aos municípios que **PRETENDAM** ampliar o perímetro urbano, tem-se que tal planejamento deve ser prévio à ampliação, sob pena de ilegalidade.

Desse modo, se a lei foi editada sem planejamento prévio que a fundamente, não há possibilidade de se concretizar o aumento do perímetro urbano nela previsto.

Contudo, se o município se encontra em pleno processo de crescimento e clama por ampliação do seu perímetro urbano, a revogação da lei somente com a intenção de afastar a vedação de aprovação de



loteamentos e desmembramentos prevista no §3º do art.42 do Estatuto da Cidade, não condiz com os anseios da comunidade que nele vive. Aliás, constitui desvio de finalidade, vedado na gestão administrativa.

É dever do Estado, portanto, por meio da ARMBH, exigir dos municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano, em prol do cumprimento da função social da propriedade, a elaboração de PRÉVIO PLANEJAMENTO, nos termos da lei, evitando-se, assim, atos tendentes ao futuro desordenamento da cidade.

Via de consequência, não deve o ESTADO, enquanto gestor do uso do solo metropolitano, promover anuência prévia de qualquer projeto de loteamento/desmembramento, se tal puder colocar em risco a harmonia da legislação e, pois, o cumprimento da função social da propriedade -, **o que, repise-se, deve ser verificado no caso concreto, observada a legislação local.**

De todo modo, ressalva-se a dispensa de projeto específico de urbanização da área ampliada, na hipótese de o Plano Diretor – ressalte-se, **atualizado** -, já tiver trazido em seu bojo todos os elementos exigidos no art.42-B.

2.5. DA EXIGÊNCIA DE PROJETO ESPECÍFICO PRÉVIO À AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO COMO FORMA DE SE ASSEGURAR O CRESCIMENTO ORDENADO DA CIDADE.

Em resposta à pergunta nº 2, a partir do que já foi exposto, conclui-se que o art.42-B do Estatuto da Cidade veio reforçar a obrigação do município de planejar seu crescimento, mediante a realização de estudos profundos e compromissados com a função social da propriedade, nos termos em que inserida no Plano Diretor. Como já dito e vale repetir, não há como crescer sem planejar.

O ideal seria que o Plano Diretor acompanhasse rigorosamente as possibilidades de crescimento do município, tornando-se instrumento de política urbana sempre atualizado, o que, inclusive, poderia dispensar o projeto específico criado pelo art.42-B.

DN



2.6. DAS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Por fim, em resposta à pergunta nº 3, não há conflito entre o art.42-B e o direito de propriedade, à medida que, como visto, este já nasce limitado pela função social da propriedade. São, portanto, legítimas as limitações urbanísticas impostas pelo Poder Público em prol do cumprimento da função social da propriedade – preceito de natureza constitucional.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando que a consulta parte da premissa de que houve ampliação do perímetro urbano sem prévio projeto específico, em flagrante ilegalidade e inconstitucionalidade, por comprometer a função social da propriedade;

Considerando a pretensão de se ampliar o perímetro urbano do município, evidenciada pela lei de ampliação irregularmente publicada;

Considerando que a aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos se faz nos termos do Plano Diretor e da legislação municipal, consoante Lei Federal nº 6.766/79;

Considerando que a criação de “cidades sustentáveis” depende da **harmonia** entre as normas urbanísticas vigentes no município e, portanto, exige um planejamento integrado, que considere o município como um todo;

Considerando que novas regras urbanísticas são normas de ordem pública, que carregam interesse da coletividade, e, portanto, podem retroagir para atingir os **efeitos** de atos praticados na vigência de regra anterior, salvo em relação aos atos definitivamente consumados (atos jurídicos perfeitos);

Considerando, de todo modo, que a aplicação da lei urbanística no tempo, por envolver questão de direito intertemporal, depende da análise do caso concreto, sem a qual não é possível vislumbrar as consequências para o cumprimento da função social da propriedade,



decorrentes da aprovação de projetos de loteamento/desmembramento em município cuja ampliação do perímetro urbano é eminente;

Considerando os riscos de comprometimento da função social da propriedade caso sejam aprovados projetos de parcelamento do solo urbano em áreas do município que se encontram na eminência de ter nova configuração dentro do território da cidade, especialmente nos casos de demora na conclusão do projeto específico e efetivação da ampliação;

Considerando o risco de crescimento desordenado da cidade se projetos de loteamentos/desmembramentos forem aprovados no perímetro urbano anterior à ampliação, sem a certeza quanto aos reflexos da futura ampliação;

Enfim, **considerando os riscos de se opinar sem conhecimento da situação individual de cada município que integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte e respectiva legislação municipal, é que os questionamentos arrolados na consulta foram respondidos apenas em tese.**

De todo modo, esta Consultoria sugere à ARMBH, enquanto órgão estadual gestor do solo metropolitano de Belo Horizonte, que:

- exija dos municípios efetivo planejamento toda vez que desejarem ampliar o perímetro urbano, mediante a realização de estudos profundos e comprometidos com a função social da propriedade, observados todos os elementos exigidos no art.42-B, do Estatuto da Cidade, tudo em conformidade com as diretrizes e regras previstas no Plano Diretor atualizado, observados eventuais Planos Setoriais existentes;

- e, uma vez evidenciada a pretensão de ampliação do perímetro urbano (inclusive pela própria lei irregularmente publicada), abstenha-se de conceder anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano em áreas que possam ser direta ou indiretamente afetadas pela futura ampliação, diante do dever do município de elaborar projeto que, embora específico para a área que será acrescentada ao perímetro urbano vigente, deve ser **integrado** às demais regras e diretrizes vigentes no município;

- **dependendo do caso concreto**, a aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano na eminência de ampliação do perímetro urbano pode implicar em desordenamento da cidade, comprometimento da



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



função social da propriedade, e, pois, afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que deve ser evitado a todo custo. Afinal de contas, em matéria de direito fundamental à propriedade, o interesse social – e público – prevalece sobre o privado.

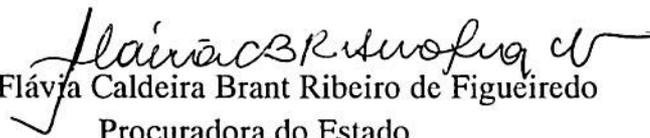
Conclui-se, portanto, que toda expansão desmedida do perímetro urbano, sem qualquer planejamento, desprovida de estudos técnicos e participação da sociedade interessada, revela-se contrária aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Por fim, esta Consultoria ressalva-se no direito de novamente se manifestar diante do caso concreto, se for o caso.

É o parecer.

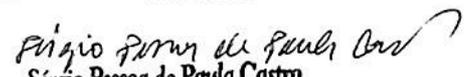
À consideração superior.

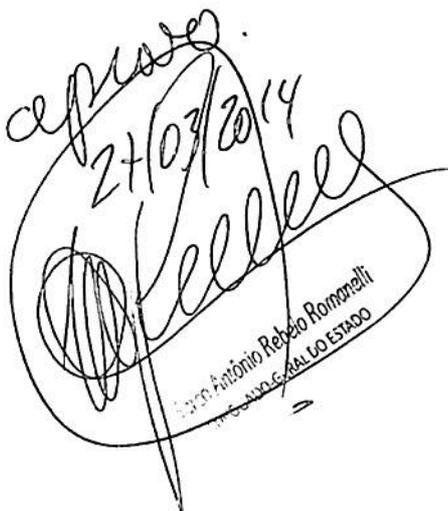
Belo Horizonte, 18 de março de 2014.


Flávia Caldeira Brant Ribeiro de Figueiredo
Procuradora do Estado

OAB-MG 69.844/MASP nº 1127022-0

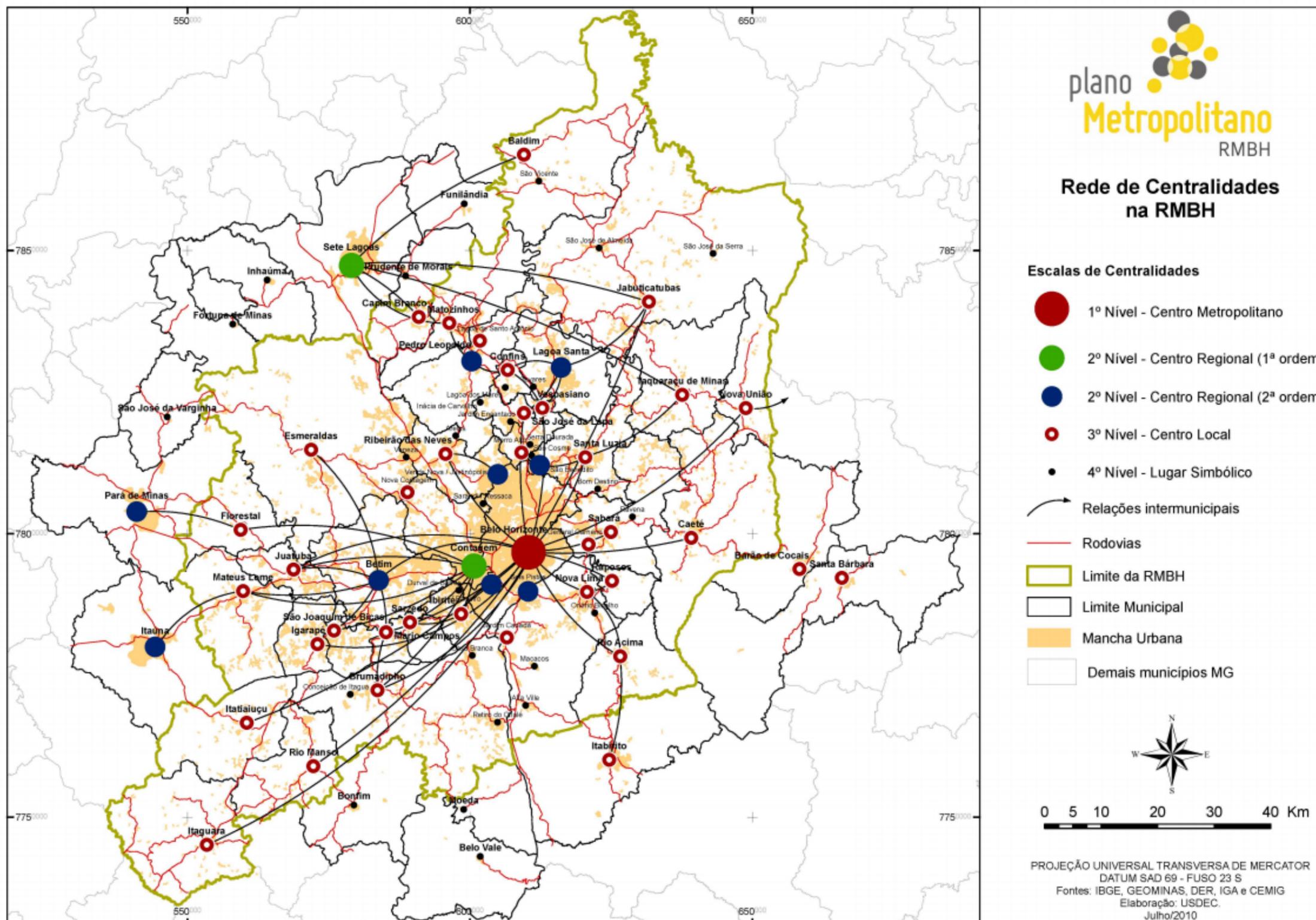
"APROVADO EM 26/03/14"


Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp.: 592.222-8 - OAB/MG 62.597


Sérgio Antônio Rebelo Romaneli
Advogado do Estado

ANEXO C - REDE DE CENTRALIDADES NA RMBH

Anexo C: Rede de Centralidades na RMBH



Fonte: MINAS GERAIS, 2010-2011.