

A POLÍTICA URBANA, OS PEQUENOS MUNICÍPIOS E O PLANO DIRETOR: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

The urban policy, the county and the Master Plan: contradictions and challenges

Tânia Maria Calcagno Vaz Vellasco Pereira

Mestre em Direito Público pela Universidad Bolivariana-Chile - em convênio c/ Universidad Americana-Py, UB - UA, Paraguai. Especialização em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá, UNESA. Especialização em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO. Especialização em Facilitação de Diálogos. Graduada em Direito pela Universidade Gama Filho, UGF. Procuradora Municipal na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (Cabo Frio, RJ, Brasil). Como procuradora foi designada para atuar junto a Fundação Getúlio Vargas na elaboração do Plano Diretor de 2006 da cidade de Cabo Frio e na atual revisão de 2019 elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. Foi Superintendente da Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano do Município de Cabo Frio. Conselheira da 20ª Subseção da OAB/RJ e Membro e Presidente da Comissão de Estudos do Novo Processo Civil – CENPC – da 20ª Subseção da OAB/RJ – 2012 a 2018.

Resumo

Todo arcabouço legal nacional atinente ao ordenamento das cidades prescreve requisitos objetivos para a elaboração da norma de política urbana denominada Lei do plano diretor. O requisito populacional encontrado na Carta Política e na Lei nº 10.257/2001, que regulamentou a política urbana, conhecida como Estatuto da Cidade, é motivo de abordagem do presente artigo face a diversidade, especificidade e peculiaridade das cidades localizadas em um país de proporção continental como o Brasil. O objetivo do artigo é examinar a diversidade dos Municípios frente à lei federal única no Brasil usando o método de revisão de doutrina e legislação.

Palavras-chave: Lei do Plano Diretor. Pequeno Município. Lei nº 10.257/2001.

Abstract

Every national legal framework related to city planning prescribes objective requirements for the elaboration of the urban policy rule called Master Plan Law. The population requirement found in Brazilian Constitution and in the law that regulates urban policy, known as the City Statute, is the reason for this article in view of the diversity, specificity and peculiarity of cities located in a continental country such as Brazil. The aim of this paper is to examine the diversity of municipalities in relation to the single federal law in Brazil using the method of revision of doctrine and legislation.

Keywords: Master plan Law. County. Law nº 10.257/2001.

Sumário

1. Introdução; 2. Da política urbana e seus objetivos; 2.1 Da identidade dos artigos 182 da CF/1988 e do art. 2º da lei 10.257/2000; 2.2 Do instrumento de política urbana; 3. Da competência; 3.1 Dos serviços, atividades, e das obras das cidades; 4. Da realidade legal e das realidades locais; 5. Conclusão; 6. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

O Constituinte originário reservou capítulo próprio no texto constitucional de 1988 à política urbana, legou para os Municípios uma lei denominada plano diretor como instrumento apto a implantar normas e diretrizes para o crescimento ordenado de uma cidade.

Essa lei conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentada pela Lei nº 10.257/2001, elencou outros critérios a serem observados, porém todos submetidos ao critério populacional escolhido pela Carta Política.

Ocorre que, em que pese o critério populacional escolhido para Municípios com mais de vinte mil habitantes como exigência para a elaboração obrigatória da lei do Plano Diretor, existem pontos de conflito com essa exigência diante das necessidades das cidades. Esse conflito, como pretende mostrar o presente artigo, advém da necessidade de existência, ordenação e gestão técnica de serviços, atividades e obras que precisam estar presentes independentemente do tamanho do município, quer como serviços essencial ou fundamental, mas presentes por fazerem parte do cotidiano de uma cidade.

Afinal, a obrigatoriedade da Lei do plano diretor, frisa-se, é para municípios com mais de vinte mil habitantes. Ou seja, para cidades, e se município precisa atender a comunidade local com serviços, atividades e obras.

É nas cidades que problemas de toda ordem surgem, que são detectados; é das cidades que nasce a necessidade de políticas públicas urbanas. Sendo assim, é na cidade que se deve iniciar a prevenção para problemas futuros em capitais, em aglomerações urbanas, metrópoles, regiões metropolitanas e em áreas metropolitanas.¹

Afinal, as cidades não nascem ou surgem de um dia para o outro. Em algum momento da história iniciam como pequenas vilas, distritos, povoados até preencherem os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei Complementar 1/67 para se tornarem Municípios, conforme será explanado no item 3.1 do presente trabalho.

Uma leitura considerando o pluralismo das comunidades, das regiões de um país de proporção continental e das várias diferenças encontradas, precisa acontecer para a efetividade de uma política urbana determinada pela Carta Política de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Se até os dias atuais não se verificou concretização de fato nas médias e grandes cidades, quem dirá nos pequenos Municípios que são carentes da boa técnica e de pessoal com expertise para implantação de gestão e de ordenamento necessário para uma cidade.

Contar com a certeza de que a Lei Orgânica dos pequenos Municípios, por si, pode enfrentar e dirimir problemas de gestão urbana seria desconsiderar a realidade posta, onde técnica e pessoal qualificado concentram-se nos médios e grandes centros.

Dessa forma, sem a pretensão de exaurir o tema e com a mais sincera intenção, busca-se que a discussão comece a ecoar nos ambientes acadêmicos, trazendo estudos e debates sobre novos parâmetros além do critério populacional para a obrigatoriedade na elaboração da Lei do plano diretor. Observa-se que a discussão pode alcançar outras pro-

blemáticas, inclusive os requisitos da própria criação de um município.

2. DA POLÍTICA URBANA E SEUS OBJETIVOS

É sempre bom, didático e viável conhecer a origem do que se está estudando para assim haver um entendimento de fato e amplo de quem estuda. Nesse caso, a primeira palavra a ser conhecida é política que, embora usada muitas vezes de forma pejorativa ante os acontecimentos negativos no cenário atual do País, é a mola propulsora para a concretização de objetivos.

Sua etimologia perpassa de seu significado, pois traz suas raízes, sua origem que, no caso, vem da Grécia derivada de *politikos*, tendo como significado “relativo ao cidadão e ao estado”.² Ainda em sua etimologia a palavra *politikos* se originou a partir de duas palavras gregas: *polis* significando cidadão; e *polis* significando cidade.

Diante da origem dessa palavra é preciso ter em mente que o termo política é abrangente, porém abarca ações, programas, projetos e planos que podem e devem ser implementados pelo Estado, tendo como colaboradores o segundo e o terceiro setor. Se no primeiro setor está o próprio governo, no segundo estão as empresas privadas - ressaltando aqui a importância das parcerias públicas-privadas - e no terceiro setor as associações. Frisa-se quanto a esta última, sem fins lucrativos.

Sem adentrar nas celeumas que cercam as ONGs (Organização não Governamentais - regidas pela Lei das Organizações Sociais, Lei 9.637/1998) e as OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - regida pela Lei 9.790/1999), é importante reconhecer e ressaltar o papel dessas organizações nos locais onde o Estado não se faz presente, pois são elas que oportunizam a determinadas populações a educação, o acesso a crédito, além de empresas que prestam serviço na área de arquitetura e construção para baixa renda. Trabalho relevante que impede que obras de riscos, sem qualquer olhar técnico, sejam edificadas em comunidades ou favelas.

As ações, os programas, os projetos e os planos citados precisam compatibilizar interesses devendo, ao mesmo tempo que separa o que é público do que é privado, organizar os espaços habitáveis e inserir o indivíduo na cidade, configurando, assim, a forma que política urbana é feita. Como bem nos ensina o mestre José dos Santos CarvalhoFilho:³

Podemos, assim, definir política urbana como o conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem estar das comunidades.

A ordem urbanística, fim mediato da política urbana, submete tanto o setor público quanto o privado a todas as estratégias de implantação, preservação, restauração e toda melhoria do meio ambiente artificial.

Ressalta-se que quando a política urbana se refere ao meio ambiente artificial, não significa dizer que a natureza (ou o meio ambiente natural) deve ser desconsiderado por aquele que ordena ou planeja a cidade. Ao contrário, ela deve ser parte integrante dos espaços na urbe. Áreas verdes, permeabilidade do solo, atmosfera, águas subterrâneas e artificiais, mar territorial, fauna e flora precisam estar inseridos no contexto urbano. E não se

trata aqui de forma poética do conceito de cidade, mas uma necessidade do ser humano, principalmente nos dias atuais onde espaços verdes compartilhados como área de lazer podem minimizar a diferença social em um país de tamanha extensão territorial, podendo, ainda, levar a harmonia em áreas de conflitos como as “dominadas” pelo tráfico e pela milícia.

Em uma sociedade plural, com demandas diversificadas e com cidades detentoras de peculiaridades e particularidades, não há como o Estado perseguir o bem estar das comunidades sem ouvi-las. É preciso atentar para a especificidade de cada população que nela reside, pois não existe receita pronta para tal atingimento.

Na esteira desse raciocínio vê-se que os direitos sociais vieram evoluindo nas Cartas Políticas na medida em que as necessidades básicas do homem precisaram ser supridas, como foi o caso da Emenda 64/2010. Por mais estranho ou desnecessário que possa parecer, a Emenda foi necessária em pleno século 21 para inserir no texto constitucional a alimentação como direito social. E, para haver alimentação é preciso haver área de plantio, frisando aqui ao já mencionado quanto a indissociabilidade do meio ambiente artificial, do meio ambiente natural. Ainda na esteira desse raciocínio, acrescenta-se que para haver alimentação deve-se ter também indústria, com área urbana, preferencialmente reservada para esse tipo de negócio.

Cita-se também como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, podendo se verificar de plano que cada um dos direitos aqui citados se insere em setores de qualquer município. Além dos direitos sociais elencados há outros setores que precisam existir de forma a satisfazer as demandas das comunidades, como é o caso do setor do comércio e da indústria, exemplificados no parágrafo anterior; e do transporte, não sendo viável exaurir os setores em virtude das peculiaridades e particularidades das cidades.

Aliado a isso tem-se a ressignificação da propriedade, hoje não mais um direito absoluto, mas relativo que precisa estar em consonância com a função social; e mais, adequada ao ordenamento legal urbanístico federal, como é o caso da legislação aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) que deve ser observada pelos municípios, pois regula os espaços nas proximidades dos aeroportos.

Deve estar em consonância ainda com a legislação estadual quando esta também regular espaços urbanos; como é o caso de parcelamento do solo ultrapassar determinada metragem sendo obrigatório a oitiva do Estado ou de órgãos estaduais; como é o caso do Rio de Janeiro que criou o Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), através da Lei 5.101/2007, autarquia vinculada à Secretaria do Estado do Meio Ambiente, que tem a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídrico e de recursos florestais.

A propriedade deve ainda estar em consonância com o ordenamento legal municipal, respeitando toda a legislação edilícia, como o Código de Obras, Lei de zoneamento, Lei de parcelamento do solo, Código de Posturas e o que mais existir de comando normativo em cada município.

O funcionamento ordenado de todos os setores e serviços afetos a uma cidade, precedidos de planejamento nas ações, projetos e programas tende equacionar interesses e direitos alavancando o pleno desenvolvimento, conforme exposto no texto constitucional em seu art. 182 da Constituição Federal de 1988:

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

Já o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prescreve em seu art. 2º quanto a política urbana: “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...]”.

Observa-se que a Constituição Federal deixa consignado que a política urbana busca alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem estar de seus habitantes; e a legislação federal, que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal, deixa positivado que a política urbana busca alcançar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana.

Necessário aqui, antes de adentrar diretamente acerca da consonância dos artigos supra citados, jogar luzes sobre o direito de propriedade e no direito de construir, ramos diferentes do Direito. Um está afeto ao direito privado, o outro ao direito público.

No ramo do direito público tem-se o direito de construir, o qual sofre incidência do direito urbanístico, direito administrativo e direito ambiental. Como exposto em artigo próprio sob o título “O direito de propriedade, o direito de construir e as tragédias urbanas: De quem é a culpa?”,⁴ onde restou consignado que o direito de construir é um direito que nasce relativo - que nasce vinculado a leis, as normas - e ao que o Poder Público exigir do particular tendo em vista a dinamicidade da própria cidade, podendo ser proibido hoje o que outrora fora permitido edificar. Quanto ao direito de propriedade, este sofre incidência tanto do direito privado, individual, como do direito público, a depender do caso específico.

A propriedade enquanto direito individual está regulada no Código Civil vigente em seu Título III, podendo o proprietário usar, gozar, dispor e reaver sua propriedade. Pode, ainda, o proprietário vizinho fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à sua saúde, conforme art. 1.277 da norma substantiva Civil. No mesmo capítulo da legislação civil aqui em comento, a propriedade surge sob o enfoque coletivo, público, prevalecendo o interesse público:

Art. 1.228 [...]

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

E ainda o art. 1.2778 que resguarda o direito de vizinhança, desde que, é claro, não confronte com o interesse público, devendo este prevalecer sempre.

2.1 DA IDENTIDADE DOS ARTIGOS 182 DA CF/1988 E DO ART. 2º DA LEI 10.257/2000

Verificado a propriedade e o direito de construir, pode-se adentrar no diálogo acerca da identidade do art. 182 da Constituição de 1988 e do art. 2º do Estatuto da Cidade, identidade essa para uns é considerada integral e para outros não integral. Nesse item a palavra identidade há que ser considerada como a característica que aponta e demonstra o mesmo fundamento, o mesmo ideal e o mesmo objetivo. Dessa forma, o ponto de partida para esse diálogo precisa ser o termo função social encontrado nos dois artigos, o que não poderia ser diferente.

A era contemporânea para ser vivida em harmonia pressupõe relações relativizadas, onde indivíduo tem sua identidade própria que o diferencia dos demais. A liberdade individual é privilegiada, mas para que ela seja alcançada, elos imprescindíveis à manutenção e à preservação da própria espécie precisam ser considerados. Estes elos estão presentes também nas relações entre os homens e do homem com o que o circunda, como o meio ambiente natural e o meio ambiente artificial.

Quanto ao meio ambiente artificial, regulamentado através do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2000), em seu artigo 2º está prescrito que o ordenamento pleno da função social da cidade e da propriedade é objetivo da política urbana. Nesse contexto, há que ser perseguida a função social da propriedade e da cidade, coisas diversas, porém complementares uma da outra já que a propriedade existe dentro da urbe.

No que diz respeito a função social da propriedade, essa se faz presente quando em consonância com a ordem urbanística estabelecida no plano diretor, sendo o instrumento legal dos municípios que norteia e orienta a ocupação do solo urbano compatibilizando interesses particulares com interesses coletivos e difusos. Qualquer interferência materializada por qualquer edificação, por menor que seja, deve atender ao que foi disposto em sua legislação edilícia. Deve, ainda, atender as diretrizes aos princípios eleitos na lei do plano diretor de cada município, pois quando promulgada essa lei, diga-se de efeito concreto, tem-se a cidade que se quer para o presente e para o futuro.

Já quando o tema é função social da cidade, é preciso levar em consideração todos os serviços que precisam estar inseridos no contexto urbano, tanto os serviços prestados pelo poder público, como transporte, saúde, educação, segurança, como os prestados por particulares, Ongs ou associações.

A cidade, sob a responsabilidade do gestor público, precisa atender as diversas demandas de cada comunidade, de cada setor. Precisa implantar ações e programas, além de fomentar a economia local com incentivos fiscais de forma a atrair prestadores de serviços, indústrias e por conseguinte trazendo empregabilidade que, por consequência, faz a roda do comércio girar. A função social da cidade está intimamente ligada ao atendimento das demandas de determinada comunidade. Como exemplo contemporâneo, pode-se citar a crise no transporte público quando o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário (RE 1054110), julgou inconstitucional a proibição ou restrição da atividade de transporte por motorista cadastrado em aplicativo. Ou seja, é a cidade mostran-

do suas necessidades; é a demanda urgente da cidade fazendo o Tribunal Constitucional sopesar, ponderar, deixando claro que esse tipo de proibição viola os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Na esteira desse raciocínio, é de fácil constatação que serviços e demandas do presente e de um futuro próximo terão que ser agregadas na cidade, terão que ser regulamentados. Novos setores terão voz e representação, e o Direito, dentro de seu fim último que é a paz social, deve e precisa acompanhar e normatizar.

Enquanto o dispositivo da lei infraconstitucional deixou positivado que a política urbana há que observar a função social da cidade e da propriedade, o dispositivo constitucional referiu-se apenas a função social da cidade, porém, trouxe o substantivo bem estar, trazendo a ideia de que a política urbana deve trazer para o cidadão o sentimento de segurança e de satisfação.

A identidade, portanto, entre os dois artigos é integral. Se atender a função social da cidade é desenvolver demandas advindas de setores diversos das comunidades, implantando ou melhorando a moradia, o transporte, o comércio, a indústria, o lazer, e estando a propriedade contida na cidade, ambos artigos não têm outro objetivo que não seja o bem estar de todos.

2.2 DO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Uma lei de iniciativa do Executivo, denominada lei do plano diretor, foi alçada por comando constitucional a instrumento básico de política urbana de desenvolvimento e de expansão urbana. Regulada pelo Estatuto da Cidade, essa lei dá o norte para o ordenamento, o crescimento e o desenvolvimento da cidade, atendendo aos anseios do munícipe e adequando a cidade às necessidades atuais e à legislação vigente. Trata-se de instrumento legal que além da aprovação do legislativo só nasce sem vícios com total participação do povo, eis que a gestão democrática da cidade é diretriz legada pelo Estatuto da Cidade.⁵

Essa participação significa que o cidadão é coautor dessa lei. É ele quem, juntamente com grupo técnico do Poder Público, opina e diz como quer a cidade onde vive, pois no plano diretor estarão as prioridades governamentais locais. Não há no plano diretor projeto de obras nem tão pouco de serviços públicos, mas ele será o norteador para futuros empreendimentos. Como exemplo pode-se citar a instalação de um distrito industrial, onde a população poderá, previamente, exigir que nesse distrito só haja indústria limpa e de acordo com normas ambientais.

Por imposição legal, a lei do plano diretor deverá ser revista no prazo máximo de dez anos.⁶ Requisito objetivo de fácil compreensão, pois como se trata de lei que atualiza demandas advindas da cidade, que por sua natureza é dinâmica, então é razoável esse prazo máximo para sua revisão. Como dito, o prazo é o tempo máximo para que a revisão aconteça, podendo essa se dar em menor tempo e quantas vezes se achar necessário, a depender das novas exigências dos munícipes e da necessidade de adequação de planejamento antes eleito, à realidade apresentada para o momento.

O artigo 41 da citada lei, alterada pela Lei 12.608/12, contempla quem tem a obriga-

toriedade de fazer o plano diretor, transcrito *in totum*:

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

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A mesma lei, em seu art. 42, dita qual o conteúdo mínimo a ser contemplado na lei do plano diretor:

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 infraestrutura 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.

Para que o Poder Público imponha obrigações urbanísticas como parcelar, edificar ou utilizar o imóvel de forma compulsória, que se trata de tema do direito de construir, afeto ao Direito Público, deve ser levado em conta a infraestrutura e a demanda para utilização. Caso contrário, nos dizeres do mestre José dos Santos Carvalho Filho,⁷ haverá injustiça ou arbítrio na implementação da política urbana.

O inciso II faz referência a institutos que devem fazer parte da lei do plano diretor, como: o direito de preempção municipal; a outorga onerosa do direito de construir; alteração de uso do solo; operações urbanas consorciadas; e a transferência do direito de construir. Já o inciso III trata do acompanhamento e controle, que pode ser feito por órgão interno da Administração, como secretaria, conselho criado para esse fim; ou externo, pelo Ministério Público, Legislativo ou por qualquer cidadão.

3. DA COMPETÊNCIA

Independente do tamanho do Município, existem serviços, atividades e obras que têm que estar presentes no cotidiano das pessoas que habitam determinada cidade.

Esses serviços, atividades e obras podem ser públicos ou privados, mas sempre regulados e controlados pelo poder público local, municipal, sendo de competência federal as normas gerais, conforme se vê no parágrafo 1º do artigo 24 da Carta Política de 1988. Os Estados podem suplementar a legislação federal ou exercer essa competência de forma plena quando inexistir lei federal e os Municípios podem, por sua vez, conforme disposto no art. 30, II, “suplementar a legislação federal e estadual no que couber.”

Consignada a competência legislativa, tem-se a competência material que é a competência para execução dos serviços, podendo ser privativa ou comum. A privativa suporta delegações, autorizações, concessões ou permissões, ressalvado os casos de relevante

interesse coletivo e atividade necessária aos imperativos da segurança nacional, caso em que o Estado prestará o serviço diretamente.

A competência material comum, ou seja, da União, dos Estados e Municípios em prestar um serviço está no art. 23 da Carta Magna. Cabe aos três entes da federação zelar, cuidar, proteger, promover, fomentar e preservar o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente cultural.

Especificamente quanto ao Município, ente objeto de estudo do presente artigo, a própria Constituição Federal elegeu em seu art. 30 alguns serviços públicos de interesse local, como é o caso do transporte coletivo que ganhou caráter de essencialidade, conforme art. 30, V.⁸ Como serviços públicos de interesse local, ou seja, de competência dos municípios tem-se também os programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI),⁹ os serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII),¹⁰ o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII)¹¹ e, por último, a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX).¹²

Em que pese a competência municipal eleita pelo Constituinte Originário quanto aos serviços de interesse local, é preciso, para a prestação de serviços, atividades e obras, quando o tema requer ação ou intervenção municipal, não se trabalhar à luz da interpretação literal, da enumeração taxativa, por duas razões explicitadas nos parágrafos a seguir.

A primeira é quanto ao próprio ente da federação que se está a falar - o Município -, que carrega a dinamicidade das cidades, eis que a atividade humana, essência das cidades, se desenvolve diariamente, se adapta às necessidades e demandas sociais e porque não tecnológicas.

Aqui está a *ratio* do parágrafo 3º artigo 4º da Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade: “§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Observa-se que o verbo revisão está no imperativo, cabendo ao gestor ter a leitura atual da cidade, aferir suas necessidades e os interesses locais sob o caso concreto sempre.

A segunda requer um olhar periférico da competência afeta aos interesses gerais da União ou regionais dos Estados, pois com certeza estes interesses afetarão o município, se materializarão em algum município; pois, é neste ente da federação que tudo acontece, onde a vida vibra, onde as emoções surgem, as expectativas esperam e o social precisa acontecer com o objetivo de levar o bem estar aos munícipes.

Resguardadas questões sensíveis para o Estado como soberania, ordem administrativa e institucional, segurança interna e direitos fundamentais, e sem adentrar na esfera governamental tanto da União como dos Estados membros, cabe ao Município prover as necessidades do dia a dia dos indivíduos. Para isso, a implantação de atividades, serviços e obras podem surgir não só como uma ação protagonizada por este ente, advinda de sua competência legada pela Constituição, mas por ser necessário atender demandas locais e pontuais e, principalmente, reconhecidas no universo da urbes como de interesse local.

3.1 DOS SERVIÇOS, ATIVIDADES, E DAS OBRAS DAS CIDADES

Como dito no início deste tópico, existem serviços, atividades e obras que, independente do tamanho do Município, têm estar presentes no cotidiano das pessoas que habitam determinada cidade e no cotidiano da própria urbes para que esta exista como um ente da federação, pois caso contrário o que existirá poderá ser uma vila, um povoado, um distrito ou subdistrito e não uma cidade.

Quanto a criação de municípios, cabe ressaltar que a legislação federal pátria, Lei Complementar1 de 1967,¹³ estabelece requisitos objetivos:

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º - As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

A Constituição de 1988,¹⁴ por sua vez, elevou a consulta prévia, mediante plebiscito, não só como condição de existência para um novo Município, mas como condição para sua incorporação, fusão e desmembramento. E não poderia ser diferente, já que num Estado Democrático de Direito a gestão democrática da cidade é pura consequência.

Assim, criado o Município, pessoa jurídica de direito público interno, ente com autonomia política, administrativa e financeira, alguns serviços e obras há que existirem naquele ente da federação pois, caso contrário, como dito alhures Município não será.

Antes de adentrar aos serviços e obras propriamente dito, deixa-se consignado que o Município compreende a zona urbana e a zona rural, mas é na cidade que são executados quase todos os serviços e obras, haja vista a concentração maior de pessoas e as demandas diferentes de uma área rural e uma área urbana.

Destaca-se também que não há a pretensão de apresentar ou apreciar todos os serviços, atividades e obras municipais, tendo em vista a peculiaridade e a especificidade de cada comunidade, mas o mínimo exigido para a existência de uma cidade se tentará demonstrar aqui. Assim, busca-se demonstrar, se não as principais, as essenciais obras e serviços e atividades para o dia a dia de uma cidade.

Nesse pensar, começa-se pelo tripé responsável pelo traçado, pela funcionalidade e pela estética da cidade - quais sejam, arruamento, alinhamento e nivelamento - que po-

dem ser executados diretamente pelo Poder Público local. Sim, por este, pois conforme já demonstrado no item que tratou da competência, trata-se de competência Municipal. Pode, ainda, ser executado pelo particular quando este se propõe a parcelar o solo e o parcelamento ocorre como causa de formação de novos núcleos urbanos, como é o caso dos loteamentos. Nesse caso, é necessária a aprovação do setor técnico competente para a outorga da licença, caso contrário, a cidade sofrerá as consequências em virtude desses núcleos urbanos ilegais, onerando a própria Administração Pública com obras de equipamento comunitário¹⁵ e urbano.¹⁶

O primeiro desses serviços, obras e atividades a ser tratado é o arruamento executado pelo Poder Público, não sendo tratado no presente artigo o arruamento executado pelo particular. Nessa ordem tem-se o arruamento como o conjunto de vias de circulação, logradouros públicos e espaços livres aprovado pela Prefeitura para uma determinada área urbana ou urbanizável em zona rural.¹⁷ O sistema viário da cidade precisa interagir com toda a cidade, precisa induzir a ordenação das atividades locais. Em caso de obra necessária, como no caso de reparo pela concessionária de água, esgoto ou de energia elétrica nas vias de circulação e logradouros, não pode haver óbice para alguma obra que se faça necessária.

O segundo do tripé é o alinhamento que limita a propriedade privada e o domínio público, não devendo ser confundido com o recuo que é uma limitação urbanística ligada ao direito de construir. O alinhamento pode gerar direito a indenização, a depender do caso concreto, quando causar prejuízo aos prédios fronteiros. Já o recuo não, pois o proprietário continua com seu domínio e posse não podendo apenas edificar na faixa atingida.

O último do tripé é o nivelamento, o qual consiste na adequação da obra com a cota¹⁸ da via pública que é “a medida expressa em plantas arquitetônicas. É a linha onde marcam os pontos que limitam um ambiente ou uma parede, especificando nesta o seu valor, normalmente expresso em metros.” A melhor forma de tornar claro o conceito de cota e sua importância para a harmonia arquitetônica da cidade, bem como ao direito ao bem estar do cidadão na cidade, são as construções das via expressas elevadas que obrigam o morador lindeiro a conviver com ruídos, emissão de fumaça e, claro, a obstrução da vista, obrigando o Poder Público a compor danos com os vizinhos dessas obras. Outro exemplo também são as construções próximas a aeroportos, as quais precisam observar a legislação e a norma técnica aeronáutica que informam a respeito da cota para aquela localidade.

Ainda quanto a importância do nivelamento, é bom frisar que o Poder Público ao licenciar uma obra tem-se como certo que este fornece o nivelamento a ser observado para aquela edificação naquele bairro, sendo passível de demolição a obra que não observar essa imposição urbanística.

Dando prosseguimento aos serviços, atividades e obras necessárias na constituição de uma cidade, e como já dito, faz-se mister trazer as obras e serviços de águas e esgotos sanitários. A água, bem essencial da vida e a rede de esgoto sanitário, obra indispensável para o combate ao lançamento de dejetos *in natura* e a todo tipo de agressão a nascentes e mananciais.

Como requisito de eficiência¹⁹ para o tráfego e fator de higiene, conforto e estética ur-

ba na tem-se a pavimentação de ruas e o calçamento dos passeios, podendo variar os tipos de pavimentação e de calçamento, sendo adequado reservar ao juízo técnico essa escolha.

Não poderia faltar o serviço de iluminação pública, pois não há como uma cidade contemporânea funcionar sem luz. Considerado serviço essencial a iluminação pública é de competência da União, como disposto no art. 21, XII b, da Constituição da República, cabendo ao Município obter a energia elétrica da União ou da empresa que detiver a concessão, a permissão ou autorização para fornecimento naquela cidade. Frise-se que todas as vezes que a instalação de energia elétrica interferir em outros serviços urbanos deverá haver prévia aquiescência do Poder Público Municipal.

A circulação urbana é tema afeto ao serviço de trânsito e tráfego, incluído aqui o transporte coletivo, inserido no art. 30, V da Constituição Federal, como de competência municipal. Esclareça-se por oportuno que além de tratar-se de competência triplíce, ou seja, da União, dos Estados e dos Municípios, tudo a depender da natureza e alcance da questão a ser regulamentada, trata-se de tema sujeito ao Sistema Nacional de Trânsito, criado pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB)²⁰ onde se encontra elencada, em seu artigo 24, as competências municipais, abaixo *in verbis*:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga

indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, atuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Acrescenta-se que ao Município competirá, à luz do art. 30 da Carta Política, legislar ou suplementar legislação estadual quando o assunto for de interesse municipal, como por exemplo delimitar no centro urbano vias por onde podem circular veículos com intuito de amenizar o trânsito e contribuir com menos emissão de gás poluente na atmosfera. E, como nem sempre os Municípios estão aparelhados tecnicamente para tal fim, podem estes firmar convênios com o Estado objetivando o cumprimento e a eficiência da circulação urbana, do tráfego local e da manutenção das estradas vicinais que ligam o centro urbano a zona rural daquele Município.

Como atividade essencial para as cidades sob o enfoque da organização e do abastecimento alimentar, matéria sujeita a competência constitucional comum como disposto no art. 23, VIII, cita-se os mercados e as feiras. No primeiro há que distinguir os mercados públicos dos privados, enquanto neste o Poder Público Municipal detém o poder dever de fiscalização, claro, sem invadir a competência da União e dos Estados, regulamentando e ordenando seu funcionamento em consonância com os interesses locais, naquele o Município detém toda a gestão, sempre sujeita ao interesse coletivo.

As feiras livres são assunto afeto integralmente a municipalidade sujeitando o feirante as condições e regulamentos do Poder Público local, devendo ser por ato sempre precário e revogável, ou seja, por permissão ou autorização, pois a cidade é dinâmica e mudanças quanto a utilização do espaço podem sofrer adequações advindas de uma nova necessidade apresentada na urbe.

Ressalta-se que em alguma doutrina, como a do saudoso e festejado Hely Lopes Meireles,²¹ o matadouro é encontrado como um dos principais serviços. O que se discorda no presente artigo à luz da contemporaneidade, pois além da tecnologia ter possibilitado a

venda de carnes congeladas, as quais podem vir de outros lugares onde indústrias desse setor com expertise e em consonância com regras e procedimentos de segurança alimentar, o impacto ambiental é inegável quando não revestido de gestão, *in casu*, ambiental adequada. E sabe-se que em pequenos municípios nem sempre há técnicos com essa expertise, podendo, se instalado sem observância de normas aplicáveis, ocorrer contaminação do solo, de recursos hídricos, além de ser fonte de vetor para doenças, tudo em virtude do lançamento de dejetos produzidos no abate.

Feita a observação no parágrafo supra, bem como apresentado os fundamentos para o não reconhecimento do serviço de matadouro como principal para um Município, outro serviço que merece total observância da área ambiental, sendo indispensável é o serviço funerário afeto ao interesse local e de suma importância. Nestes serviços estão inseridos a confecção de caixão, a organização do velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitério. O tema alcançou grande repercussão ante as questões ambientais que precisam ser analisadas, ante os crematórios, realidade hoje de muitas cidades por estarem muitos Municípios enfrentando crise financeira, e principalmente por ser de interesse local, conforme disposto no artigo 30, V da carta Política, pode o Município delegar esse serviço.

A educação e o ensino compõe o cenário dos serviços que não podem faltar no Município, cabendo à municipalidade atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.²² Podendo e devendo também implantar cursos profissionalizantes que atendam a demanda daquela cidade e daquela região como os cursos na área de hotelaria, gastronomia, informática, mecânica, enfim, cursos que possam compatibilizar a demanda de mão de obra e a empregabilidade.

No serviço de saúde, de competência comum²³ da União, Estados, Distrito Federal e Município, estão inseridos os serviços de higiene pública e a assistência social. Impossível a existência de um Município sem um hospital, sem um serviço de saúde aparelhado e pronto a atender a população, inclusive com serviços odontológicos e laboratório de análises. Claro que difícil também ter-se num Município todas as especialidades e serviços médicos como os de oncologia, de extrema especialidade. Difícil também o pequeno município enfrentar sozinho o controle sanitário, tendo que combater doenças infectocontagiosas, já que estas podem entrar no Município por pessoas advindas de outras cidades, outros estados e até mesmo de outros países. Como é difícil também para o Município enfrentar sozinho problemas que a assistência social local precisa equacionar como o abandono de menores, o desemprego, as drogas, hoje presente em todos os lugares e em todas as classes sociais.

Todas as questões acima elencadas como dificuldades de um enfrentamento solitário pelo ente municipal devem ser objeto de ação conjunta com Estado e com a União, mas são serviços que devem ser prestados por um Município.

O serviço de limpeza de vias, logradouros públicos e coleta de lixo, sem questionamento algum a respeito do interesse local que aqui impera, com reflexos para o indivíduo e para o meio ambiente quando inexistente ou mal prestado causando entupimento de bueiros. Este serviço pode ser prestado pelo Município ou por empresa selecionada através de processo concorrencial, prestado de forma direta ou não, mas certo é, que este serviço

precisa estar à disposição da população local.

Uma das funções da cidade é propiciar o lazer para o cidadão, devendo o Poder Público incentivar o serviço e a atividade de esporte, lazer e recreação como promoção social,²⁴ além de oferecer espaços livres para atividades, pois a socialização e a convivência propiciam sentimentos de respeito e tolerância, necessários em uma sociedade plural.

Por último, e de forma proposital elenca-se a segurança urbana como um dos principais serviços e essencial para a materialização de todos os outros serviços em qualquer Município. Sendo certo que é da polícia militar a competência da ordem pública, sem adentrar na questão das guardas municipais armadas, aceitas pelo sistema legal pátrio, certo é também que, por menor que seja um Município ele precisa ter em sua estrutura administrativa órgão destinado ao policiamento administrativo. Se será através de guarda municipal criada e destinada à proteção de bens, serviços, instalações e o que dispuser a lei de criação, ou se será através de secretaria criada para esse fim, não importa, desde que órgão administrativo exista para o policiamento de áreas públicas, como praças, cemitérios, prédios públicos (como hospitais, escolas, creches), e prédios de interesse público.

4. DA REALIDADE LEGAL E DAS REALIDADES LOCAIS

É de fácil constatação que a lei, instrumento de política urbana, denominada plano diretor (explanada no tópico 2.2), é dirigida a municípios de médio e grande porte, entendido estes com mais de vinte mil habitantes, de acordo com o inciso I do art. 41 do Estatuto da Cidade, já citado.

Porém, não é essa a realidade da maioria dos municípios brasileiros. Ao contrário, a maioria é de pequeno porte, sendo que 73% (setenta e três por cento) tem menos de 20 mil habitantes, chegando esse índice a 80% (oitenta por cento) quando incluído municípios com menos de 50 mil habitantes e com baixa populacional.²⁵

Como dito, a norma constitucional obriga a elaboração do plano diretor somente para os Municípios que tenham mais de vinte mil habitantes. Entretanto, os pequenos Municípios podem fazer de forma voluntária a Lei do plano diretor ou tornar obrigatório em sua Lei Orgânica normas dessa natureza.

Embora os dados acima trazidos sejam de 2005, a realidade de grande maioria dos municípios permanece deficitária ante a falta de estrutura técnica, estrutura operacional, de pessoal habilitado na questão urbanística, mas todos, independentemente do porte, precisam ter um norte legal para implantar um planejamento e uma gestão urbana, pois dentre as atribuições constitucionais do Município está a responsabilidade de ordenar o território e exercer o controle sobre o uso do solo.

Claro que os problemas dos pequenos municípios são menores e diferentes dos médios e grandes centros urbanos, mas eles existem para quem lá mora, constitui sua família, trabalha e estuda.

Óbvio também que esses problemas podem crescer e ultrapassar o limite do pequeno Município e alcançar o Município vizinho, criando impacto e tendo este que suprir o cidadão

com atendimentos básicos, como de saúde e na educação que poderiam ter sido prestados em sua cidade de origem, dentre outros serviços que deveriam estar sendo prestados.

O Brasil é um país de tamanho continental, de culturas múltiplas, de grandes áreas urbanas, mas também de grandes áreas rurais habitadas, de economias diversificadas. Diversidades que precisam ser enfrentadas e equacionadas por uma política urbana que veja com olhos de enxergar tudo e a todos dentro de suas particularidades e especificidade.

5. CONCLUSÃO

O crescimento de uma cidade pode acontecer por vários motivos, incidindo variantes diversificadas. O planejar não pode ser uma fórmula igual para todos os entes da federação, pois cada um traz sua peculiaridade e sua especificidade. Planejar um Município na região sudeste é diferente do planejar uma cidade na região nordeste; assim como é diferente também o planejar da região sul, da região norte, haja vista as necessidades reclamadas por cidades e regiões com identidades próprias.

Em um país de proporção continental como o Brasil, os aspectos regionais, de localização, de densidade demográfica, de crescimento populacional, de dimensão territorial, de sua economia local, de sua formação histórica e de sua inserção no cenário regional precisam ser considerados em uma política pública urbana nacional, afinal um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Nesse cenário de diversidade, de peculiaridade e de especificidade, não só cultural, territorial, mas todos inseridos num país de proporção continental com questões urbanas a serem sanadas, o critério de população escolhido pelo Constituinte originário e regulamentado pelo Estatuto da Cidade acima de vinte mil habitantes precisa ser questionado, ser repensado se atende às realidades locais.

Repensar as cidades observando peculiaridades pode ser um critério que pode minimizar questões sensíveis e urgentes, como as de violência urbana que traz em sua raiz problemas advindos de outras áreas não estruturadas como forma a dar suporte ao cidadão.

Olhares em áreas estratégicas para a construção de uma cidade precisam ser adjetivados, como a educação de qualidade, a saúde prestada de forma eficiente, a moradia olhada como direito fundamental de cada indivíduo, o transporte olhado como essencial e a economia como elo para construção de uma cidade justa com índice positivo de empregabilidade.

Por menor que seja um Município, ele precisa de um planejamento, de um norte, como forma de direcioná-lo a um crescimento sustentável, pois pequenos problemas, quando não considerados podem se tornarem indicadores a embasar tristes estatísticas, inclusive na seara criminal.

Se assim é, merece reflexão não só os requisitos hoje obrigatórios para a elaboração da Lei do plano diretor, mas também os requisitos para a formação de um Município. Passando a ser cidade, o Município precisa estar preparado com serviços, atividades e obras

para atender ao cotidiano das pessoas e ao cotidiano da própria urbes.

Se assim for, merece ser invertida a lógica de um sistema voltado para as médias e grandes cidades, pois não significa que um Município, hoje considerado pequeno à luz da legislação vigente, está fadado a continuar pequeno.

Como dito alhures, não há a pretensão de exaurir os serviços, atividades e obras essenciais e necessários para uma cidade, nem tão pouco de exaurir as peculiaridades regionais em um país com grande extensão territorial e de enorme diversidade cultural e econômica, mas espera-se que o debate e a análise aprofundada acerca dos requisitos para elaboração do instrumento de política urbana, denominado Lei do plano diretor, aconteça e que, por meio deste trabalho, se possa fomentar mudanças que levem à população a vida com qualidade, onde quer que ela esteja.

6. NOTAS

1. Lei 13.089/15: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; [...]”.

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; [...].

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; [...].

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.”

2. Disponível em: <https://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-politica/>. Acesso em: 02 set. 2019

3. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

4. Pereira, Tânia Maria Calcagno Vaz. **O direito de propriedade, o direito de construir e as tragédia urbanas: De quem é a culpa?**. Disponível em: <https://lucenatorresadv.wordpress.com;https://lucenatorres.jusbrasil.com.br/artigos/710724939/o-direito-de-propriedade-o-direito-de-construir-e-as-tragedia-urbanas-de-quem-e-a-culpaem> 2019. Acesso em: 22 ago. 2019

5. Lei 10.257/2000 - Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

6. Art. 40 da Lei 10.257/2000 - § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

7. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. P. 287.
8. Art. 30, V da CF/1988I: organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.
9. Art. 30, VI da CF/1988: manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.
10. Art. 30, VII da CF/1988 prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
11. Art. 30, VIII da CF/1988: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
12. Art. 30, IX da CF/1988: promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
13. A referida Lei Complementar foi publicada no Diário Oficial da União, de 10.11.1967 e retificado em 20.11.1967.
14. Art. 18 da CF/88: § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.
15. Art. 4º da Lei 6766/79: § 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.
16. Lei 6766/79: Art. 2º. A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.
17. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 436.
18. Disponível em: <http://www.colegiodearquitetos.com.br/dicionario/2013/02/o-que-e-cota/> Acesso em: 10 set. 2019.
19. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 442.
20. Lei 9.503/1997 alterada pelas Leis 13.154/2015 e 13.281/2016
21. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 435 - 454
22. Art. 211 da CF/1988. § 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
23. Art. 23 da CF/1988. II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.
24. Art. 217 CF/1988. §3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.
25. BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005, p. 68.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). 37. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

ETIMOLOGIA de “política”. **Gramática: Conhecimento da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-politica>. Acesso em: 02 set. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PEREIRA, Tânia Maria Calcagno Vaz. **O direito de propriedade, o direito de construir e as tragédia urbanas: De quem é a culpa?** Disponível em: <https://lucenatorresadv.wordpress.com>; <https://lucenatorres.jusbrasil.com.br/artigos/710724939/o-direito-de-propriedade-o-direito-de-construir-e-as-tragedia-urbanas-de-quem-e-a-culpa>. Acesso em: 22 ago. 2019.

PINHAL, Paulo. O que é cota? Terminologias Arquitetônicas. **Colégios de Arquitetos: dicionário**, Mogi das Cruzes, 13 fev. 2013. Disponível em: <http://www.colegiodearquitetos.com.br/dicionario/2013/02/o-que-e-cota>. Acesso em: 10 set. 2019.

Recebido em: 18/10/2019

Aceito em: 31/12/2019