

# INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA EQUIDADE APLICADOS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL À LUZ DO DIREITO PORTUGUÊS E DO DIREITO BRASILEIRO

*Instruments for Achieving Equity Applied in the Light of Portuguese Law and of Brazilian Law Territorial Planning*

**Tânia M. Calcagno Vaz Vellasco Pereira**

Mestra em Direito Público. Pós-graduada em Direito Público. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil. Especialização em Facilitação de Diálogo. Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pelo CEDOUA da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra- PT. Procuradora Municipal, lotada na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Cabo Frio (RJ, Brasil).

## Resumo

O presente artigo apresenta os instrumentos de concretização da equidade no ordenamento territorial português e brasileiro. A pesquisa é feita centrando sua análise na legislação desses dois países, que apesar de possuírem um ordenamento jurídico com traços particulares aponta instrumentos jurídicos que possibilitam concretizar de forma mais justa o uso e a ocupação do solo em virtude de planos de ordenamento territorial.

**Palavras-chave:** Equidade. Ordenamento territorial. Instrumentos. Lei. Portugal. Brasil.

## Abstract

This article analyzes the instruments for achieving equity in Portuguese and Brazilian territorial planning. The research is done focusing its analysis on the legislation of these two countries, which despite having a legal system with particular features, points out legal instruments that make it possible to achieve a more just use and occupation of land due to territorial planning plans.

**Keywords:** Equity. Land use planning. Instruments. Law. Portugal. Brazil.

## Sumário

1. Introdução; 2. Instrumentos de concretização da equidade no uso e na ocupação do solo; 2.1 Instrumentos na legislação do Direito Português; 2.2 Instrumentos na legislação do Direito Brasileiro; 3. Conclusão; 4. Notas; Referências

## 1. INTRODUÇÃO

Pressupõe a toda discussão que tenha como tema central a forma justa de uso e ocupação do solo em virtude de planos de ordenamento territorial o conhecimento do Estado que se vive, para, assim, conhecer os limites do Estado e do cidadão.

No presente trabalho é necessário a exata compreensão que se está diante de um Estado Democrático de Direito, pois é a forma que os dois países, Portugal e Brasil, se constituem.

Portanto, em ambos os países não só a legalidade deve ser observada, mas também a juridicidade, devendo cada ato, tanto do Estado como do cidadão, estar em consonância com a lei e com os princípios que fundamentam a base de todo raciocínio que antecederam a elaboração da própria lei e continuam a dar suporte interpretativo ao ordenamento legal.

Inserem-se nesse ordenamento legal comandos normativos respectivo ao ordenamento territorial, que traz o espaço urbano, como nos ensina o ilustre professor Doutor Fernando Alves Correa,<sup>1</sup> como espaço onde deverão coexistir a adequada localização de atividades e produtos juntamente com instrumento de correção dos desequilíbrios.

O ilustre professor supracitado acrescenta ainda que os instrumentos de correção e equilíbrio devem ser capazes de efetivar a resolução dos problemas oriundos das cidades e da expansão demográfica.

Cada espaço urbano, palco onde indivíduo e Estado desenvolverão suas atividades e exercerão suas funções, apresenta para a Administração Pública singularidades e particularidades que precisam ser observadas e compreendidas de forma a afastar qualquer desigualdade que se apresente, eis que em um Estado Democrático de Direito a igualdade é princípio estruturante do próprio Estado, é princípio que vincula o Poder Público e o cidadão participante.

Ressalta-se que o ordenamento territorial, dentro do Estado Democrático de Direito, tem como colaborador o cidadão, que contribui para a eficiência da Administração Pública participando da própria elaboração do plano de ordenamento territorial, tornando as decisões melhores aceitas, pois é com sua participação efetiva que o diagnóstico das cidades se faz real, é com sua participação efetiva que a igualdade material se torna possível, razão do termo cidadão participante.

Como já dito, a igualdade é princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, é inerente ao sistema constitucional global que não só reconhece e assegura direitos ao ser humano, mas que reconhece e assegura que esses direitos sejam efetivados em uma sociedade mais justa e com mais oportunidades de forma isonômica.

É no texto constitucional que o princípio da igualdade está ancorado, é da Carta Magna que ele se espraia no ordenamento legal, de forma a impulsionar o legislador pátrio a inseri-lo no ordenamento infraconstitucional, adequando leis, objetivando a igualdade formal e criando mecanismos, ferramentas e instrumentos capazes de tornar a igualdade material exequível.

Na esteira desse raciocínio o princípio da igualdade há que ser observado na elaboração de planos que estabeleçam regras que respeitem ao uso e à ocupação do solo nos planos municipais de ordenamento do território, já que o plano, por si, proporciona resultados desiguais para as pessoas quando classifica e qualifica o solo.

O professor Doutor Fernando Alves Correa<sup>2</sup> procura mensurar a extensão da relevância do princípio da igualdade nos planos sustentando em sua doutrina que são três as suas dimensões apresentadas nessa oportunidade em parágrafos aqui distintos.

A primeira dimensão é constituída pelo princípio imanente ao plano ou princípio da proibição do arbítrio, ou seja, se ele é instrumento simultâneo de aplicação e criação de direito, além de conter medidas objetivas deve privilegiar a razoabilidade quando houver medidas que prescrevam um tratamento diferente entre os proprietários do solo.

A segunda dimensão da relevância do princípio da igualdade nos planos de acordo com a doutrina do ilustre professor aqui citado refere-se ao princípio da igualdade transcendente ao plano que apresenta dupla incidência, ou seja, o princípio da igualdade perante os encargos públicos e o princípio da igualdade perante chances ou oportunidades urbanísticas.

Antes de adentrar especificamente na dupla incidência do princípio da igualdade transcendente ao plano é de bom alvitre trazer a lume a distinção fundamental entre programa e plano, pois a partir dessa distinção emergem vinculações distintas com reflexos para os direitos subjetivos.

Os programas devem ser compreendidos como um instrumento de orientação, uma diretiva que vincula apenas as entidades, apenas os órgãos estatais, portanto não há direito subjetivo a ser arguido, não sendo objeto de estudo do presente artigo.

Quanto aos planos, a compreensão aqui é que são instrumentos de afetação do solo, consagram uma finalidade para determinado solo, fazendo incidir sobre o cidadão desigualdades entre si quanto ao uso e ocupação do solo, além de servir de parâmetro de validade dos atos administrativos e da própria legislação vigente.

Ainda quanto aos planos, o Tribunal Constitucional do Brasil, o Supremo Tribunal Federal, decidiu em tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário - RE 607940 que, *in verbis*: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. (grifo nosso)

Como instrumento de afetação do solo, uma dessas desigualdades trazidas pelos planos acontece perante os encargos públicos, uma das incidências do princípio da igualdade citada no parágrafo supra, que diante da falta de instrumentos de compensação pode atrair o pagamento de indenização em virtude de expropriação do plano, denominada expropriação de sacrifício, denominação usada em Portugal e desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro.

Tanto a expropriação de sacrifício, em Portugal, quanto a desapropriação, no Brasil,

deve ser feita considerando o caso concreto restando claro que determinado cidadão tem seu direito de propriedade atingido quanto ao *jus utendi*, ou seja, quanto ao seu direito de uso, e onde resta claro que a utilidade da propriedade para aquele cidadão perante os demais é desigual.

Ainda sobre o princípio da igualdade dos planos, agora sobre a incidência perante chances ou oportunidades urbanísticas, ressalta-se que, como o plano classifica e qualifica o solo observando as opções, que a despeito de serem acompanhadas com relatórios que os fundamentam, como prescrito do nº 2 do art. 91 da Constituição da República Portuguesa,<sup>3</sup> esta classificação e qualificação não é uniforme para todo o território.

Da não uniformidade da classificação e qualificação do solo surge para o legislador a obrigação de fazer inserir no arcabouço legal mecanismos ou instrumentos com a finalidade de corrigir as desigualdades de tratamento entre os proprietários quanto ao uso e ocupação do solo.

A regra encontrada no ordenamento legal constitucional português e brasileiro para a intervenção do Estado na propriedade é a indenização, como previsto no nº 2 do art. 62 da Constituição portuguesa<sup>4</sup> e no inciso XXIV do art. 5º da Constituição brasileira,<sup>5</sup> que além de positivar o direito a indenização, traz o dever de indenização prévia, ou seja, o Estado deve antes de imitir-se na posse efetuar o pagamento da justa indenização, que tem como base o valor de mercado do imóvel.

São muitos os desafios da Administração Pública ao ordenar o território e dentre esses desafios está o dever do Estado de superar as desigualdades quanto ao uso e a ocupação do solo diante de planos urbanísticos.

Corrigir as desigualdades considerando o caráter supletivo da indenização entre os proprietários ou entre titulares de outros direitos reais diante de medidas e intensidades de utilização do solo determinados em planos é fato a ser ultrapassado pelos Estados através de mecanismos e instrumentos que possam superar esse desafio.

São esses instrumentos usados em Portugal e no Brasil que o trabalho pretende apresentar.

## **2. INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA EQUIDADE NO USO E NA OCUPAÇÃO DO SOLO**

### **2.1 INSTRUMENTOS NA LEGISLAÇÃO DO DIREITO PORTUGUÊS**

A Constituição portuguesa no nº um do art. 62<sup>6</sup> assegura o direito de propriedade privada e consagra o princípio da igualdade no art. 13,<sup>7</sup> determinando que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever, fazendo incidir sobre o cidadão e a Administração o comando constitucional.

Sob o comando constitucional que respeita a propriedade privada e consagra o princípio da igualdade a Administração Pública tem o poder dever de ordenar o território através de planos urbanísticos, devendo estes planos observância a legislação infraconstitucional que os impõe a obrigação de prever mecanismos para anular ou atenuar as desigualdades

por eles introduzidas.

A legislação portuguesa infraconstitucional que cumpre esse papel são duas aqui abordadas, a primeira, LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO – LBOTU, Lei n. 31/2014, de 30 de maio e o REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL - RJIGT, Lei n. 80/2015, de 14 de maio.

A primeira lei, LBOTU,<sup>8</sup> estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenação do território e do urbanismo e determina em seu art. 5º o direito a um ordenamento territorial proporcional e equilibrado que respeita direitos legalmente protegidos, inaugurando na legislação infraconstitucional portuguesa a igualdade dos indivíduos perante a execução dos planos urbanísticos.

Quanto a segunda lei, RJIGT, dentro do tema proposto pelo presente artigo, estabelece normas à concretização de mecanismos de compensação entre proprietários afetados pela execução dos planos e reconduz ao sistema legal, através do art. 176,<sup>9</sup> o princípio da igualdade dos indivíduos perante a execução dos planos urbanísticos trazendo a previsão nos planos de instrumentos de compensação como um dever e não uma opção.

Este mesmo artigo traz de fora da ciência do direito um instrumento que tem o objetivo de materializar essa compensação, de corrigir as desigualdades introduzidas pelos planos denominados perequação, que pode incidir diretamente sobre caso específico ou indireto, que pode se dar através de taxas urbanísticas.

A etimologia da palavra perequação vem do latim *peraequatione*, conformidade perfeita, é o ato de atribuir uma coisa igualmente a muitas pessoas, incumbência do Estado que tem o princípio da igualdade como norte a se guiar em todas as relações, obrigações e deveres, e *in casu*, ao ordenar o território, o que requer uma abordagem do nº 1 do art. 176-RJIGT<sup>10</sup> e do nº 3 do art. 64 da Lei 31/2014 – LBOTU.

O nº 1 do art. 176 da Lei 380/2015 – RJIGT, restringe a perequação às unidades de execução e no nº 3 do art. 64 da Lei 31/2015<sup>11</sup> – LBOTU, a redistribuição de benefícios e encargos toma por referência unidades operativas de planejamento e gestão, bem como unidades de execução. O nº 4 do art. 64 da Lei 31/2015<sup>12</sup> ainda determina que a redistribuição de benefícios e encargos se aplica a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa.

Da leitura dos normativos citados advém a indagação de qual área deve ser aplicada a perequação, merecendo ser trazido o entendimento da Prof. Doutora Fernanda Paula Oliveira,<sup>13</sup> que afirma que a perequação pode referir-se (i) à totalidade do território municipal e (ii) à totalidade de um aglomerado urbano. Afirma, ainda que (iii) poderá ser dividido o aglomerado urbano e cada unidade de execução.

O entendimento da professora aqui citada vem ao encontro dos objetivos da perequação elencados no nº 2 do art. 176<sup>14</sup> observando a própria *ratio* da perequação urbanística, que tem como objetivo primeiro e imediato garantir a igualdade de tratamento relativamente a benefícios e encargos decorrentes de plano territorial, independente se numa unidade de

execução, se na totalidade de um aglomerado urbano ou se em todo território, mas caracterizada a desigualdade deve a compensação acontecer.

Há na legislação portuguesa, no art. 177 do RJIGT,<sup>15</sup> a previsão de mecanismos de perequação que obedecem a discricionariedade na determinação e conformação destes mecanismos, podendo ser utilizados tanto os mecanismos previstos expressamente como outros, isolada ou articuladamente.

A legislação portuguesa não enumera de forma exaustiva, *numerus clausus*, mecanismos de perequação, não impõe a aplicação de determinado mecanismo, ao contrário, vê-se amplo espaço de discricionariedade ao município, seja para a escolha do mecanismo, seja para criação de outros, porém, o mecanismo escolhido há que cumprir os objetivos identificados no art. 176º do RJIGT.<sup>16</sup>

Importante ressaltar que o mecanismo deverá também proceder com a adequação à sua realidade, ou seja, o município deverá lançar mão de instrumento adequado a sua realidade como foi o caso no Plano de Pormenor de Salvaguarda no Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António,<sup>17</sup> onde foi previsto uma Zona Envolvente onde se estipulou a obrigatoriedade de construção de edifícios de quatro andares, de forma que aquele núcleo ganhasse realce.

A perequação não tem o condão de uniformizar o solo, mas redistribuir as desigualdades introduzidas por planos, bem como de evitar tensões sociais, razão da existência da discricionariedade para a escolha do mecanismo ante as necessidades e particularidades locais e regionais encontradas em causa, mas limitada aos objetivos da própria perequação.

## 2.2 INSTRUMENTOS NA LEGISLAÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição Federal do Brasil no art. 5º caput e no inciso XXII<sup>18</sup> assegura o direito de propriedade privada, consagra o princípio da igualdade e positiva nos artigos 182 e 183<sup>19</sup> a política urbana, que é regulamentada pela Lei Federal 10.257/2001, de 10 de julho, conhecido como Estatuto da Cidade.

A Carta Política determina ainda que o instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o plano diretor, lei que deve ser aprovada pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Ressalta-se que a determinação obrigatória de elaboração do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes não desobriga cidades menores do dever de ter normas de planejamento urbano, devendo essas normas de cunho urbanístico constar na lei orgânica<sup>20</sup> de cada cidade, pois por preceito constitucional<sup>21</sup> o ente municipal é o competente para planejar o ordenar seu território.

Mas é no inciso IX do art. 2º Estatuto da Cidade<sup>22</sup> que emerge como diretriz geral da política urbana, que é introduzida nas cidades através do plano diretor a justiça nos benefícios e ônus que, como bem ensina o mestre José dos Santos Carvalho Filho<sup>23</sup> deve revestir-se de equilíbrio quanto às propostas de uso e ocupação da cidade, sendo razoável e proporcional atribuir ônus e distribuir benefícios para alguns setores, observada sempre a

equanimidade entre o Poder Público e o setor privado.

No art. 4º da Lei supra<sup>24</sup> citada tem-se os instrumentos de política urbana a serem utilizados pelo Poder Público e pelo cidadão objetivando a concretização das diretrizes gerais, notadamente quanto a justa distribuição de encargos e benefícios.

Embora a relação apresentada no art. 4º seja extensa, objetivando o legislador a tipificação de toda e qualquer hipótese que alcance no campo fático questões ligadas ao uso e ocupação do solo, sabe-se que se trata de tarefa impossível ante a dinamicidade das cidades, devendo a interpretação ser de relação não exaustiva, sendo, portanto, *numerus apertus*.

Tal interpretação respeita a autonomia municipal legada pelo constituinte originário,<sup>25</sup> que tem seu limite nas normas gerais de observância obrigatória por todos os entes, por conseguinte tem-se a particularidade de cada cidade observada e respeitada.

O elenco descrito no art. 4º distribui os instrumentos que a Administração Pública pode se utilizar para alcançar uma justa ocupação do solo em virtude de planos urbanísticos partindo de uma abrangência referente a competência do ente, para após distribuí-los em áreas distintas para aplicação dos instrumentos.

No que tange a tributário e financeiro verifica-se como instrumento o incentivo e benefício fiscal, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU e a contribuição de melhoria; como instituto jurídico político tem-se a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento, a instituição de zonas especiais de interesse social, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, além dos demais instrumentos elencados nas alíneas do inciso V do art. 4º.

Frisa-se, acerca da possibilidade do ente subnacional, notadamente o ente municipal, à luz do princípio federativo e da autonomia constitucional que lhe é legada, poder criar outro mecanismo que supra ou pelo menos mitigue a desigualdade encontrada no uso do solo das cidades em virtude de planos diretores, pois como dito alhures, o rol do artigo supracitado não deve ser considerado exaustivo.

Ressalta-se que em 2015, privilegiando o princípio do federalismo cooperativo, foi promulgada a Lei Federal 13.089/2015, de 13 de janeiro, que instituiu o Estatuto da Metrópole, lei que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em regiões urbanas instituídas pelos Estados da Federação brasileira.

Essa lei traz vários conceitos e em especial explicita o que seja função pública de interesse comum em seu inciso II do art. 2º,<sup>26</sup> inserindo no ordenamento legal o dever de cooperação e de ação coordenada quando uma política pública ou ação se torne inviável por parte de um município, isoladamente, ou cause impacto em municípios limítrofes.

Além dos novos conceitos essa lei altera o Estatuto da Cidade e acrescenta o art. 34-A<sup>27</sup> permitindo operações consorciadas interfederativas, pois o objetivo é propiciar meios de

melhor execução de políticas públicas sem efeito que cause impacto negativo entre cidades.

Dessa forma, o ordenamento legal brasileiro no que tange a norma infraconstitucional geral de ordenamento do território tem o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole como atos normativos a serem observados.

A legislação infraconstitucional – Lei 10.257/2000 e 13.089/2015, deve ser, portanto, observada, pois em consonância com a Constituição Federal de 1988 quanto a política urbana que dispõem de instrumentos, de forma não exaustiva como já dito, para que os planos urbanísticos possam ser implantados nas cidades, em aglomerações urbanas,<sup>28</sup> em regiões metropolitanas,<sup>29</sup> e em áreas metropolitanas,<sup>30</sup> conforme conceito nos incisos I, VII e VIII do art. 2º Lei 13.089/15, aptos a enfrentar, superar e corrigir desigualdades no uso e na ocupação do solo.

Por derradeiro, frisa-se que, em que pese todo o arcabouço legal pátrio que coloca à disposição do gestor instrumentos aptos a promover a igualdade no uso do solo, independente se em um município específico ou em uma região metropolitana, procedimentos a priori e durante o processo de escolha devem ser observados e respeitados.

O primeiro procedimento a ser observado é o prestígio aos trabalhos dos técnicos, que nas palavras de Marcelo Lopes de Sousa<sup>31</sup> é constantemente desprestigiado, não tendo suas recomendações levadas a sério e nem sequer ouvidas como acontece na maioria dos ambientes das administrações públicas municipais.

O segundo, nas palavras do mestre José Afonso da Silva,<sup>32</sup> é a participação da sociedade no processo de elaboração, de escolha e de controle do cidadão sobre o planejamento da cidade, legitimando os instrumentos de forma a torná-los aceitável, exequível e viável.

### 3. CONCLUSÃO

Sem a pretensão de exaurir o tema, eis que inserido em temática urbana, complexa e extensa por si só, é apresentado no presente artigo instrumentos aptos a proporcionar a concretização da equidade em virtude de planos no ordenamento territorial português e brasileiro fundamentado na legislação de dois países de continente diverso e cultura diferente, mas com objetivo único quanto ao uso equânime do solo.

Percebe-se que o legislador de ambos os países se preocupou em inserir em sua legislação infraconstitucional instrumentos com objetivo de compensar alguma desigualdade suportada pelo cidadão introduzida pelos planos urbanísticos.

Percebe-se que em ambos os países o ordenamento do solo está positivado como um dever da Administração Pública, e um direito do cidadão a ter um ordenamento de forma que a cidade se apresente de forma isonômica para todos.

Percebe-se também que a Administração Pública de ambos os países conta com espaço de discricionariedade para escolha e para criar outros mecanismos com uma condicionante, qual seja, que o instrumento escolhido ou criado alcance as diferenças percebidas no uso e na ocupação do solo, sejam elas jurídicas, sociais ou econômicas.

De tudo que foi referido vê-se que o *nomem iuris* do instrumento usado para compensar desigualdades advindas de planos de ordenamento territorial não tem relevância quando direitos reconhecidos pela ordem constitucional são devidamente tutelados, sendo esses direitos materializados por instrumentos que possibilitam a forma mais justa do uso e ocupação do solo nas cidades.

## 4. NOTAS

1. CORREA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. v. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2010. p. 73.

2. CORREA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. v. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2010. p. 730.

3. “2 – As propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentam.”

4. “1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”

5. “XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

6. “1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”.

7. 1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, provado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, situação econômica, condição social ou orientação sexual;”

8. “Art. 5º Direito ao ordenamento do território

Todos têm o direito a um ordenamento do território nacional, proporcional e equilibrado, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos.”

9. “Artigo 176º Objetivos

1 – Os planos territoriais garantem a justa repartição dos benefícios e encargos e a redistribuição das mais-valias fundiárias entre os diversos proprietários, a concretizar nas unidades de execução, devendo prever mecanismos diretos ou indiretos de perequação.

10. “Artigo 176º Objetivos

1 – Os planos territoriais garantem a justa repartição dos benefícios e encargos e a redistribuição das mais-valias fundiárias entre os diversos proprietários, a concretizar nas unidades de execução, devendo prever mecanismos diretos ou indiretos de perequação.

11. “3 - A redistribuição de benefícios e encargos a efetivar no âmbito dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal toma por referência unidades operativas de planeamento e gestão, bem como unidades de execução, considerando a globalidade de território por eles abrangida.

12. “4 - A redistribuição de benefícios e encargos a efetivar nos termos do número anterior, aplica-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a afetação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo.”

13. OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, Comentado.** Coimbra: Almedina, 2015. p. 42.

14. 2 – A redistribuição de benefícios e encargos a prever nos planos territoriais deve ter em consideração os seguintes objetivos: a) A garantia da igualdade de tratamento relativamente a benefícios e encargos decorrentes de plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; b) A obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para o financiamento da reabilitação urbana, da sustentabilidade dos ecossistemas e para garantia da prestação de serviços ambientais; c) A disponibilização de terrenos e de edifícios ao município, para a construção ou ampliação de infraestruturas, de equipamentos coletivos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva; d) A supressão de terrenos expetantes e da especulação imobiliária; e) A correção dos desequilíbrios do mercado urbanístico; f) A promoção do mercado de arrendamento por via da criação de uma bolsa de oferta de base municipal; g) A realização das infraestruturas urbanísticas e de equipamentos coletivos em zonas carenciadas.

15. “1 - Os municípios podem utilizar, designadamente, os seguintes mecanismos de perequação: a) Estabelecimento da edificabilidade média do plano; b) Estabelecimento de uma área de cedência média; c) Repartição dos custos de urbanização.”

16. Idem 9

17. Crf.Aviso nº 29326/2008, publicado no Diário da República, 2º Série, nº 239, de 11 de agosto de 2008.

18. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade;”

19. 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. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. §3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. §4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

20. “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]”

21. Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

22. 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: [...] IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

23. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 39.

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

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos; a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).”

25. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

26. II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

27. Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber.

28. 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;

29. 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;

30. 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;

31. SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004. p. 532.

32. SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 136.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: outorgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Vigência Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário – RE 607940/DF**. Relator: Min. Teori Zavascki, 29 de outubro de 2015. Tribunal Pleno. Brasília: STF, 2016.

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

CORREA, Fernando Alves. A nova Lei de bases gerais da política, de ordenamento do território e de urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA)**, Coimbra, v. 17, n. 34. p. 9-21, 2º sem. 2014.

CORREA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. v. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CORREA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. v. II. Coimbra: Almedina, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, Comentado**. Coimbra: Almedina, 2015.

PEREQUAÇÃO. In: DICIONÁRIO infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2021. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/perequacao>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PORTUGAL. **Constituição Da República Portuguesa**: aprovada em 25 de Abril de 1974.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio de 2015**. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Lisboa: Presidência da República, 2015.

PORTUGAL. **Lei nº 31, de 30 de maio de 2014**. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Lisboa: Presidência da República, 2014.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

Recebido em: 18/11/2021

Aceito em: 06/12/2021