

João Telmo de Oliveira Filho

**COMENTÁRIOS AO
ESTATUTO
DA CIDADE**

Lei 10.257 de 10.07.2001

Prefaciadores:

Professor Fernando Alves Correia

Ministro Eros Roberto Grau

Professora Fernanda Paula Oliveira

Curitiba
Juruá Editora
2022

Visite nossos sites na Internet
www.jurua.com.br e
www.editorialjurua.com
e-mail: editora@jurua.com.br

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Juruá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

ISBN: 978-85-362-9821-4

JURUÁ
EDITORA

Brasil – R. Flávio Dallegrove, 7.665 – São Lourenço – Fone: (41) 4009-3900
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 82.210-310 – Curitiba – Paraná – Brasil

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

Editor: Luiz Augusto de Oliveira Junior

1218873

Oliveira Filho, João Telmo de.

O48 Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de
10.07.2001./ João Telmo de Oliveira Filho./ Curitiba:
Juruá, 2022.
330p.; 21cm

1. Direito urbanístico. 2. Desenvolvimento urbano.
I. Título.

00031

CDD 347.053 (22.ed)

CDU 347.235

SUMÁRIO

Capítulo 1 AS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

Art. 1º

FUNDAMENTOS: O MODELO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA	39
Art. 1º. Normas Gerais de Direito Urbanístico por Meio de Lei Federal	42
Art. 1º. Jurisprudência	43

Art. 2º

O ESTATUTO DA CIDADE E AS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA	45
Art. 2º, I. A Garantia do Direito a Cidades Sustentáveis	46
Art. 2º, I. Conceito de “Direito a Cidade Sustentável”	46
Art. 2º, I. Integração das Normas Ambientais com as Normas Urbanísticas: Conflito Normativo	47
Art. 2º, I. Integração das Normas Ambientais com as Normas Urbanísticas: Definição de Área Verde Urbana	49
Art. 2º, I. Integração das Normas Ambientais com as Normas Urbanísticas: Lei 13.913/2019	50
Art. 2º, I. Integração das Normas Ambientais com as Normas Urbanísticas: Lei 14.285/2021 – Inconstitucionalidade	51
Art. 2º, I. A Garantia do Direito a Cidades Sustentáveis – Jurisprudência	53
Art. 2º, II. A Gestão Democrática da Cidade	55
Art. 2º, II. Princípio da Participação Popular	56
Art. 2º, II. Gestão Democrática na Política Urbana: Instrumentalização – Resolução 25 do Concidades	57
Art. 2º, II. Gestão Democrática da Cidade – Jurisprudência	59
Art. 2º, III. Cooperação no Processo de Urbanização	60
Art. 2º, III. Normas de Cooperação: Lei dos Consórcios Públicos	61
Art. 2º, III. Normas de Cooperação: Lei das Parcerias Público-Privadas	61

Art. 2º, IV. Planejamento Adequado das Cidades.....	62
Art. 2º, V. Oferta de Equipamentos Urbanos.....	62
Art. 2º, VI. Ordenação e Controle do Uso do Solo	63
Art. 2º, VI. Ordenação e Controle do Uso do Solo – Jurisprudência.....	65
Art. 2º, VII. Integração Cidade-Campo	65
Art. 2º, VIII. Adoção de Padrões de Produção e Consumo Sustentáveis.....	66
Art. 2º, IX. Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus da Urbanização.....	67
Art. 2º, X. Adequação dos Instrumentos de Política Econômica, Tributária e Financeira	68
Art. 2º, XI. Recuperação de Investimentos	69
Art. 2º, XII. Política de Proteção, Preservação e Recuperação do Patrimônio Cultural, Histórico, Artístico, Paisagístico e Arqueológico.	70
Art. 2º, XII. Preservação Patrimonial – Jurisprudência	72
Art. 2º, XIII. Audiência Pública para Empreendimentos.....	73
Art. 2º, XIII. Audiência Pública para Empreendimentos – Jurisprudência...	75
Art. 2º, XIV. Regularização Fundiária e Urbanização de Áreas Ocupadas ...	75
Art. 2º, XV. Simplificação da Legislação.....	77
Art. 2º, XVI. Isonomia para os Agentes Públicos em Processos de Urbanização	78
Art. 2º, XVII. Estimulo a Padrões Construtivos e Tecnologias de Redução de Impactos Ambientais.....	79
Art. 2º, XVIII. Prioridade a Obras de Infraestrutura de Energia, Telecomunicações, Abastecimento de Água e Saneamento	79
Art. 2º, XIX. Qualidade das Edificações.....	80

Art. 3º**COMPETÊNCIA DA UNIÃO NA POLÍTICA URBANA 81**

Art. 3º, I. Competência para Legislar sobre Normas Gerais de Direito Urbanístico	82
Art. 3º, III. Competência Administrativa e a Iniciativa das Normas Gerais Urbanísticas.....	85
Art. 3º, III. Competência Administrativa e a Iniciativa das Normas Gerais Urbanísticas – Jurisprudência	87

Capítulo 2**OS INSTRUMENTOS GERAIS DA POLÍTICA URBANA****Art. 4º****DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO... 93**

Art. 4º, I. Elaboração dos Planos Nacionais, Regionais e Estaduais de Ordenação do Território e de Desenvolvimento Econômico e Social.....	96
--	----

Art. 4º, II. O Planejamento das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões	96
Art. 4º, II. O Planejamento das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: o Estatuto das Metrôpoles.....	97
Art. 4º, III. O Planejamento Municipal, em Especial	99
Art. 4º, III. a) O plano diretor	99
Art. 4º, III. a) Plano diretor – Primazia do plano diretor	100
Art. 4º, III. b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo ..	100
Art. 4º, III. c) O zoneamento ambiental.....	101
Art. 4º, III. d) O plano plurianual	101
Art. 4º, III. e) As diretrizes orçamentárias e orçamento anual.....	102
Art. 4º, III. f) A gestão orçamentária participativa	102
Art. 4º, III. g) Planos, programas e projetos setoriais.....	103
Art. 4º, III. h) Planos de desenvolvimento econômico e social	104
Art. 4º, IV. Institutos Tributários e Financeiros	105
Art. 4º, IV. a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	105
Art. 4º, IV. b) Contribuição de melhoria	105
Art. 4º, IV. c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros	106
Art. 4º, V. Institutos Jurídicos e Políticos.....	106
Art. 4º, V. a) Desapropriação	106
Art. 4º, V. b) Servidão administrativa	108
Art. 4º, V. c) Limitações administrativas	108
Art. 4º, V. d) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano	109
Art. 4º, V. e) Instituição de unidades de conservação	110
Art. 4º, V. f) Instituição de zonas especiais de interesse social	111
Art. 4º, V. g) Concessão de direito real de uso.....	112
Art. 4º, V. h) Concessão de uso especial para fins de moradia.....	112
Art. 4º, V. h) Concessão de uso especial para fins de moradia – Jurisprudência	113
Art. 4º, V. i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	113
Art. 4º, V. j) Usucapião especial de imóvel urbano.....	114
Art. 4º, V. j) Usucapião especial de imóvel urbano – Jurisprudência.....	115
Art. 4º, V. l) Direito de superfície	115
Art. 4º, V. m) Direito de preempção.....	116
Art. 4º, V. n) Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	116
Art. 4º, V. o) Transferência do direito de construir	117
Art. 4º, V. p) Operações urbanas consorciadas.....	117
Art. 4º, V. q) Regularização fundiária.....	118
Art. 4º, V. r) Assistência técnica e jurídica para comunidades.....	118

Art. 4º, V. s) Referendo popular e plebiscito	118
Art. 4º, V. t) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária	120
Art. 4º, V. u) Legitimação de posse	120
Art. 4º, VI. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	121
Art. 4º, § 1º. Legislação Própria para os Instrumentos de Política Urbana...	121
Art. 4º, § 2º. CDRU Coletivo	122
Art. 4º, § 3º. Controle Social dos Instrumentos.....	122

Capítulo 3

OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Art. 5º

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS..... 125

Art. 5º. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. Imóvel Subutilizado	127
Art. 5º. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. Notificação Averbada no Cartório de Registro de Imóveis	127
Art. 5º. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. Notificação Averbada no Cartório de Registro de Imóveis – Jurisprudência	128

Art. 6º

TRANSMISSÃO DO IMÓVEL OBJETO DO PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS..... 129

Art. 7º

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO..... 131

Art. 7º. IPTU Progressivo no Tempo – Procedimento	132
Art. 7º. IPTU Progressivo. Emenda Constitucional 29/2000 e Súmula 668 STF – Constitucionalidade.....	133
Art. 7º. IPTU Progressivo – Jurisprudência	134
Art. 7º. IPTU Progressivo: Resumo.....	135

Art. 8º

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA URBANA 137

Art. 9º

USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO..... 139

Art. 9º. Usucapião Especial de Imóvel Urbano – Procedimento.....	140
--	-----

Art. 9º. Usucapião Especial Urbana: Jurisprudência	140
Art. 10	
USUCAPIÃO COLETIVA.....	143
Art. 10. Usucapião Coletiva – Jurisprudência	144
Art. 11	
USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA – PROCEDIMENTO.....	147
Art. 12	
USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA – LEGITIMADOS.....	149
Art. 13	
USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA – SENTENÇA PODE SER USA- DA COMO TÍTULO PARA REGISTRO	151
Art. 14	
USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA – RITO SUMÁRIO.....	153
Arts. 15 a 20 VETADOS.....	155
Art. 21	
DIREITO DE SUPERFÍCIE.....	157
Art. 21. Direito de Superfície – Jurisprudência	158
Art. 22	
DIREITO DE PREFERÊNCIA NO DIREITO DE SUPERFÍCIE	159
Art. 23	
EXTINÇÃO DO DIREITO DE SUPERFÍCIE	161
Art. 24	
RECUPERAÇÃO DO DOMÍNIO DO IMÓVEL PELO PROPRIETÁ- RIO PELA EXTINÇÃO DO DIREITO DE SUPERFÍCIE.....	163
Art. 25	
DIREITO DE PREEMPÇÃO.....	165
Art. 25. Direito de Preempção – Procedimento	166
Art. 26	
DIREITO DE PREEMPÇÃO – ÁREAS PARA APLICAÇÃO.....	169

Art. 27

DIREITO DE PREEMPÇÃO – NOTIFICAÇÃO AO MUNICÍPIO PARA ALIENAÇÃO.....	171
--	------------

Art. 28

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	175
---	------------

Art. 28. Outorga Onerosa do Direito de Construir – Proporcionalidade.....	176
---	-----

Art. 28. Outorga Onerosa do Direito de Construir – Jurisprudência.....	176
--	-----

Art. 29

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – DEFINIÇÃO DE ÁREAS NO PLANO DIRETOR	179
--	------------

Art. 30

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – PROCEDIMENTO.....	181
--	------------

Art. 31

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – APLICAÇÃO DOS RECURSOS	183
---	------------

Art. 32

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.....	185
--	------------

Art. 33

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS – PROCEDIMENTO	187
--	------------

Art. 33. Operações Urbanas Consorciadas – Jurisprudência	189
--	-----

Arts. 32 e 33. Operações Urbanas Consorciadas – Resumo	189
--	-----

Art. 34-A

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS INTERFEDERATIVAS..	191
--	------------

Art. 35

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	193
--	------------

Art. 35. Transferência do Direito de Construir – Procedimento	194
---	-----

Art. 36

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV	195
--	------------

Art. 37

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – PROCEDIMENTO.....	197
--	------------

Art. 38**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....199**

Arts. 36 a 38. Estudo de Impacto de Vizinhança – Jurisprudência.....200

**Capítulo 4
PLANO DIRETOR****Art. 39****PLANO DIRETOR – FUNDAMENTOS.....203**

Art. 39. Plano Diretor – A Constitucionalização dos Planos Diretores204

Art. 39. Plano Diretor – A Constitucionalização dos Planos Diretores:
Princípios Fundamentais205

Art. 39. Plano Diretor – Os Planos Diretores no Estatuto da Cidade206

Art. 40**PLANO DIRETOR – DEFINIÇÕES.....209**

Art. 40. Plano Diretor – Revisão Obrigatória a Cada 10 Anos.....210

Art. 40. Plano Diretor: Fundamentos – Democracia Participativa211

Art. 40. Plano Diretor – Audiências e Consultas Públicas – Resolução 25
ConCidades212Art. 40. Plano Diretor – Audiências e Consultas Públicas – Resolução 25
ConCidades – Efetiva Participação213Art. 40. Plano Diretor – Audiências e Consultas Públicas – Resolução 25
ConCidades – Publicidade.....213Art. 40. Plano Diretor – Audiências e Consultas Públicas – Resolução 25
ConCidades – Funcionamento das Audiências Públicas.....214

Art. 40. Plano Diretor – Norma Técnica da ABNT para Elaboração215

Art. 40. Plano Diretor – Resolução 34 Concidades – Orientações sobre o
Conteúdo Mínimo dos Planos Diretores.....217

Art. 40. Plano Diretor – Jurisprudência.....218

Art. 41**PLANO DIRETOR – OBRIGATORIEDADE.....223**

Art. 41. Plano Diretor – Obrigatoriedade em Áreas de Interesse Turístico..224

Art. 41. Plano Diretor – Obrigatoriedade em Áreas de Significativo Im-
pacto Ambiental de Âmbito Regional ou Nacional.....225Art. 41. Plano Diretor – Obrigatoriedade em Áreas Suscetíveis a Desli-
zamentos e Inundações.....227

Art. 41. Plano Diretor – Acessibilidade.....227

Art. 42**PLANO DIRETOR – CONTEÚDO MÍNIMO229**

Art. 42-A**PLANO DIRETOR – OBRIGATORIEDADE EM ÁREAS SUSCETÍVEIS A DESLIZAMENTOS E INUNDAÇÕES..... 231**

Art. 42-A. Plano Diretor – Decreto 10.692/2021: Instituição do Cadastro Nacional de Municípios em Áreas Suscetíveis a Deslizamentos e Inundações 233

Art. 42-A. Plano Diretor – Compatibilização com a Lei de Recursos Hídricos 234

Art. 42-B**PLANO DIRETOR – ALTERAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO 237****Capítulo 5****GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E DISPOSIÇÕES GERAIS****Art. 43****GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE 241**

Art. 43. Gestão Democrática da Cidade: os Conselhos Municipais de Política Urbana 242

Art. 43. Gestão Democrática da Cidade – Jurisprudência..... 246

Art. 44**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA..... 249****Art. 45****GESTÃO DEMOCRÁTICA METROPOLITANA 251****Art. 46****CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO 253****Art. 47****TRIBUTAÇÃO SOCIAL SOBRE IMÓVEIS URBANOS 255****Art. 48****CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEIS PÚBLICOS..... 257****Art. 49****PRAZO PARA OS MUNICÍPIOS PARA EXPEDIÇÃO DE DIRETRIZES DE EMPREENDIMENTOS URBANÍSTICOS 259**

Art. 50**PRAZO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....261**

Art. 50. Prazo para Elaboração do Plano Diretor – Jurisprudência262

Art. 52**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....263**

Art. 52. Responsabilidade Administrativa – Jurisprudência.....265

Art. 53**REVOGADO.....267****Art. 54****AÇÃO CAUTELAR POR DANO À ORDEM URBANÍSTICA269**Art. 54. Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural –
Lei dos Crimes Ambientais270**Art. 55****ALTERAÇÃO NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS273****Art. 56****ALTERAÇÃO NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS – REGISTRO.....275****Art. 57****ALTERAÇÃO NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS – AVERBAÇÃO ...277****Art. 57-A****ALTERAÇÕES PELO MARCO LEGAL DO TRANSPORTE FERRO-
VIÁRIO (MP 1.065/2021).....279****Art. 58****ENTRADA EM VIGOR.....281****REFERÊNCIAS.....283****ANEXOS****CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....293****LEI 10.257, DE 10.07.2001295****MEDIDA PROVISÓRIA 2.220, DE 04.09.2001309****ÍNDICE REMISSIVO313**