



**ADILSON ABREU DALLARI**

**SÉRGIO FERRAZ**

*(Coordenadores)*

# **ESTATUTO DA CIDADE**

***(Comentários à Lei Federal 10.257/2001)***

*4ª edição,*

*atualizada de acordo com as Leis 11.673, de 8.5.2008*

*e 11.977, de 7.7.2009, 12.608, de 10.4.2012*

*e 12.836, de 2.7.2013*

ADILSON ABREU DALLARI • CARLOS ARI SUNDFELD

CASSIO SCARPINELLA BUENO • CLÓVIS BEZOS

DANIELA CAMPOS LIBORIO DI SARNO

DIÓGENES GASPARINI • EGGLE DOS SANTOS MONTEIRO

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

JACINTHO ARRUDA CÂMARA • LUCÉIA MARTINS SOARES

LUCIA VALLE FIGUEIREDO • MARCELO FIGUEIREDO

MÁRCIO CAMMAROSANO • MARIA HELENA DINIZ

MARIA PAULA DALLARI BUCCI

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO • MARIANA MOREIRA

PAULO JOSÉ VILLELA LOMAR • REGINA HELENA COSTA

SÉRGIO FERRAZ • VERA MONTEIRO • YARA DARCY POLICE MONTEIRO



sociedade  
brasileira  
de direito  
público

**MALHEIROS  
EDITORES**

**ESTATUTO DA CIDADE**  
**(Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**  
© SBDP – 2002

Coordenadores: ADILSON ABREU DALLARI e  
SÉRGIO FERRAZ

1ª edição, 1ª tiragem, 03.2002; 2ª tiragem, 03.2003;  
2ª edição, 07.2006; 3ª edição, 01.2010.

ISBN 978-85-392-0252-2

*Direitos reservados desta edição por*  
**MALHEIROS EDITORES LTDA.**  
*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*  
*CEP 04531-940 – São Paulo – SP*  
*Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495*  
*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*  
*e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição*  
PC Editorial Ltda.

*Capa:*  
Criação: Vânia Lúcia Amato  
Arte: PC Editorial Ltda.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
BIBLIOTECA M. OSCAR BARAIVA

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

07.2014

Nº

DATA

1010-112

20/01/14

**SUMÁRIO**

<b>Apresentação à 1ª edição</b>	
– CARLOS ARI SUNDFELD .....	5
<b>Colaboradores</b> .....	15
<b>Prefácio à 1ª edição</b>	
– ADILSON ABREU DALLARI E SÉRGIO FERRAZ .....	19

**LEI N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001  
(ESTATUTO DA CIDADE)**

<b>Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal)</b>	
– MÁRCIO CAMMAROSANO .....	21
<b>A História do Estatuto da Cidade (art. 1º)</b>	
– MARIANA MOREIRA	
1. <i>Introdução</i> .....	27
2. <i>Considerações gerais</i> .....	28
3. <i>O Projeto de Lei 775/1983 do Poder Executivo</i> .....	31
4. <i>O Projeto de Lei substitutivo 2.191/1989</i> .....	36
5. <i>O Projeto de Lei 5.788/1990</i> .....	36
6. <i>Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias</i> .....	38
7. <i>Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior</i> .....	39
8. <i>Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</i> .....	40
9. <i>Conclusão</i> .....	42
<b>O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º)</b>	
– CARLOS ARI SUNDFELD	
1. <i>Surge o direito urbanístico</i> .....	47

2. <i>O direito urbanístico é constitucionalizado em 1988</i> .....	49
3. <i>Faltava o Estatuto da Cidade</i> .....	52
4. <i>O Estatuto da Cidade: um conjunto normativo intermediário</i> ..	54
5. <i>Ordem urbanística: ordenamento e Estado</i> .....	55
6. <i>Planejamento: pressuposto da ordem urbanística</i> .....	57
7. <i>Condicionamentos ao Estado urbanista: gestão democrática e ação privada</i> .....	58
8. <i>Um urbanismo popular: acesso à propriedade, regularização fundiária e legalização do emprego do solo</i> .....	59
9. <i>A questão econômica do urbanismo: o critério de justiça</i> .....	61
<b>Competências Urbanísticas (arts. 3º e 51)</b>	
– DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO	
1. <i>Conceito de competência</i> .....	63
2. <i>Competências no Estado Federativo Brasileiro</i> .....	64
3. <i>As competências urbanísticas</i>	
3.1 <i>Na Constituição Federal</i> .....	67
3.2 <i>O art. 3º do Estatuto da Cidade</i> .....	68
3.3 <i>Conformação das competências urbanísticas perante o Distrito Federal. O art. 51 do Estatuto da Cidade</i> .....	71
4. <i>Conclusão</i> .....	72
<b>Instrumentos da Política Urbana (art. 4º)</b>	
– ADILSON ABREU DALLARI	
1. <i>Introdução</i> .....	75
2. <i>Planejamento</i> .....	80
3. <i>Institutos tributários e financeiros</i> .....	81
4. <i>Institutos jurídicos e políticos</i> .....	83
5. <i>Instrumentos ambientais</i> .....	88
6. <i>Conclusões</i> .....	88
<b>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana (arts. 5º e 6º)</b>	
– VERA MONTEIRO	
1. <i>A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade</i> .....	92
2. <i>A imposição de obrigação de fazer e o princípio da legalidade</i>	94
3. <i>Quem está sujeito à obrigação</i> .....	98
4. <i>Procedimento</i> .....	99
5. <i>O veto do inciso II do § 1º do art. 5º</i> .....	101
<b>Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana (art. 7º)</b>	
– REGINA HELENA COSTA	
1. <i>Introdução</i> .....	104
2. <i>Urbanismo e direito urbanístico</i> .....	105

3. <i>O entroncamento entre o direito tributário e o direito urbanístico: a extrafiscalidade</i> .....	107
4. <i>Aspectos gerais do Estatuto da Cidade</i> .....	110
5. <i>Instrumentos tributários destinados à ordenação da cidade</i> ....	112
5.1 IPTU progressivo no tempo .....	112
5.2 Contribuição de melhoria .....	116
5.3 Incentivos e benefícios fiscais .....	117
6. <i>Tributos sobre os imóveis urbanos e o interesse social</i> .....	117
7. <i>Conclusão</i> .....	119

### ***Desapropriação em Nome da Política Urbana (art. 8º)***

– CLÓVIS BEZOS

1. <i>O direito de propriedade</i> .....	121
2. <i>O instituto da desapropriação. Seu fundamento jurídico</i> .....	121
3. <i>A função social da propriedade e a questão urbana</i> .....	123
4. <i>A questão urbana e a Constituição Federal</i> .....	127
5. <i>O Estatuto da Cidade e a desapropriação</i> .....	131

### ***Usucapião Especial (arts. 9º a 14)***

– SÉRGIO FERRAZ

1. <i>Introdução</i> .....	141
2. <i>Estabelecendo conceitos</i> .....	141
2.1 “A” usucapião ou “o” usucapião? .....	141
2.2 Usucapião: conceito, características, modalidades .....	142
3. <i>Usucapião e Constituição</i> .....	143
3.1 Usucapião “pro labore” e usucapião especial do art. 183 da Constituição Federal .....	143
4. <i>O novo Código Civil</i> .....	144
4.1 Usucapião extraordinário .....	144
4.2 Usucapião ordinário .....	145
4.3 Usucapião especial .....	145
5. <i>Usucapião e Estatuto da Cidade</i> .....	145
5.1 Usucapião especial individual .....	145
5.2 Usucapião especial coletivo .....	146
5.2.1 Razões de sua existência e requisitos .....	146
5.2.2 Limites .....	149
5.3 Condomínio indiviso especial .....	149
5.4 Ação de usucapião .....	150
5.4.1 Ação de usucapião especial individual .....	150
5.4.2 Ação de usucapião especial coletivo: especificidades .....	151
6. <i>Conclusão</i> .....	151
7. <i>Vigência da Lei</i> .....	151

**Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia  
(Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001)**

– MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

- |                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. A concessão de uso especial no Estatuto da Cidade .....                        | 156 |
| 2. A concessão de uso especial na Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001 .....      | 158 |
| 3. Fundamento constitucional .....                                                | 159 |
| 4. Conceito e natureza jurídica da concessão de uso especial para fins de moradia |     |
| 4.1 Da concessão de uso de bem público .....                                      | 165 |
| 4.2 Da concessão de uso especial para fins de moradia .....                       | 167 |
| 5. Da concessão de uso outorgada de forma coletiva .....                          | 169 |
| 6. Dos atos de outorga, transferência e extinção da concessão ....                | 171 |
| 7. Da autorização de uso para fins comerciais .....                               | 173 |

**Direito de Superfície (arts. 21 a 24)**

– MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

- |                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Considerações preliminares .....                               | 176 |
| 2. Origem e evolução .....                                        | 177 |
| 3. Direito Comparado .....                                        | 181 |
| 4. Direito Brasileiro .....                                       | 184 |
| 5. Estatuto da Cidade                                             |     |
| 5.1 Direito de superfície restrito à área urbana .....            | 185 |
| 5.2 Objeto do direito de superfície .....                         | 185 |
| 5.3 Conceito e natureza jurídica .....                            | 186 |
| 5.4 Direito de superfície e concessão de direito real de uso .... | 189 |
| 5.5 Direito de superfície e enfiteuse .....                       | 190 |
| 5.6 Vantagens do direito de superfície .....                      | 191 |
| 5.7 Forma de constituição, transferência e extinção .....         | 193 |

**Direito de Preempção (arts. 25 a 27)**

– DIÓGENES GASPARINI

- |                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 1. Introdução .....                        | 197 |
| 2. A preempção no Código Civil .....       | 198 |
| 3. A preempção no Estatuto da Cidade ..... | 200 |
| 4. Conceito .....                          | 200 |
| 5. Fundamento .....                        | 201 |
| 6. Natureza jurídica .....                 | 201 |
| 7. Incidência .....                        | 202 |
| 8. Partes envolvidas na preempção .....    | 205 |
| 9. Obrigatoriedade ou faculdade .....      | 207 |
| 10. Beneficiário da prelação .....         | 208 |
| 11. Finalidade .....                       | 209 |
| 12. Requisitos .....                       | 212 |

13. Prazos .....	213
14. Procedimento .....	214
15. Pagamento .....	220
16. Desistência .....	221
17. Despesas cartorárias .....	221
18. Registro imobiliário .....	222
19. Licitação .....	222
20. Utilização do bem adquirido em razão da preferência .....	223
21. Distrito Federal .....	224
22. Improbidade administrativa .....	224
<b>Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)</b>	
<b>(arts. 28 a 31)</b>	
– FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO	
1. Introdução .....	226
2. Direito urbanístico e direito de propriedade .....	227
3. Histórico do instituto no Brasil .....	231
4. A constitucionalidade do solo criado .....	234
5. O solo criado no Estatuto da Cidade .....	236
5.1 Solo criado e outorga onerosa do direito de construir .....	237
5.2 O solo criado como um bem “in commercium” .....	238
5.3 O papel central do plano diretor .....	239
5.4 O coeficiente de aproveitamento básico .....	240
5.5 Coeficiente básico e limites máximos .....	241
5.6 A não-definição do coeficiente básico na lei nacional .....	242
5.7 A possibilidade de coeficientes diferenciados .....	243
5.8 A lei municipal específica .....	245
5.9 Condições para outorga onerosa .....	245
5.10 Fórmula de cálculo para a cobrança .....	246
5.11 Casos passíveis de isenção .....	247
5.12 A contrapartida do usuário .....	247
5.13 Natureza dos ônus pagos pela outorga .....	248
5.14 Destinação dos recursos obtidos .....	248
<b>Operação Urbana Consorciada (arts. 32 a 34)</b> .....	250
– PAULO JOSÉ VILLELA LOMAR	
1. Conceito .....	252
2. A operação urbana consorciada e a participação da sociedade civil .....	256
3. A operação urbana consorciada e os entes federativos .....	259
4. A operação urbana consorciada e o plano diretor .....	260
5. Benefícios urbanísticos e contrapartida .....	280
6. O certificado de potencial adicional construtivo .....	284
7. A gestão da operação urbana consorciada .....	287

**Transferência do Direito de Construir (art. 35)**

– YARA DARCY POLICE MONTEIRO e EGLE DOS SANTOS MONTEIRO

1. <i>Introdução</i> .....	294
2. <i>Característica do instituto</i> .....	295
3. <i>Natureza jurídica</i> .....	297

**Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36 a 38)**

– LUCÉIA MARTINS SOARES

1. <i>Notas introdutórias</i> .....	305
2. <i>O direito urbanístico</i> .....	307
3. <i>O Estatuto da Cidade</i> .....	309
4. <i>O impacto de vizinhança</i> .....	311
4.1 O que vem a ser o Estudo de Impacto de Vizinhança?.....	312
4.2 Quais as obras sujeitas à elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança? .....	313
4.3 Como deve ser elaborado o Estudo de Impacto de Vizinhança? .....	318
4.4 Participação popular.....	320
5. <i>Conclusões</i> .....	321

**Plano Diretor (arts. 39 a 42-B)**

– JACINTHO ARRUDA CÂMARA

1. <i>Introdução</i> .....	326
2. <i>Conceito</i> .....	328
3. <i>Abrangência</i> .....	332
4. <i>Quem é obrigado a editar plano diretor</i> .....	334
5. <i>Consequências para quem não editar plano diretor</i> .....	337
6. <i>Processo de elaboração e implementação</i> .....	338
7. <i>Conteúdo mínimo</i> .....	339
8. <i>Alterações no plano diretor</i> .....	341

**Gestão Democrática da Cidade (arts. 43 a 45)**

– MARIA PAULA DALLARI BUCCI

1. <i>Art. 43</i>	
1.1 <i>Gestão democrática</i> .....	344
1.2 <i>Inciso I: conselhos de desenvolvimento urbano</i> .....	349
1.3 <i>Inciso II: debates, audiências e consultas públicas</i> .....	354
1.4 <i>Inciso III: conferências sobre assuntos de interesse urbano</i> .....	358
1.5 <i>Inciso IV: iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano</i> .....	359
1.6 <i>Inciso V (vetado): referendo popular e plebiscito</i> .....	360
2. <i>Art. 44</i> .....	361



3. <i>Art. 45</i> .....	362
-------------------------	-----

### ***Normas de Processo Administrativo no Estatuto da Cidade***

#### **(art. 49)**

– LUCIA VALLE FIGUEIREDO

1. <i>O art. 49 da Lei 10.257/2001</i> .....	365
2. <i>Competências federativas</i> .....	366
3. <i>As normas gerais</i> .....	367
4. <i>Dos princípios constitucionais aplicáveis aos processos administrativos de licenciamentos urbanísticos e ambientais</i> .....	369
4.1 <i>O amplo contraditório</i> .....	370
4.2 <i>Princípio da legalidade</i> .....	371
4.3 <i>Princípio da igualdade</i> .....	372
4.4 <i>Princípio da motivação</i> .....	373
4.5 <i>Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade</i> .....	373
4.6 <i>A publicidade dos atos administrativos</i> .....	374
4.7 <i>O princípio da impessoalidade</i> .....	374
4.8 <i>O princípio da eficiência introduzido pela Emenda 19/1998</i> .....	374
5. <i>Fases dos procedimentos de licenças</i> .....	375
6. <i>Omissão administrativa: o silêncio ou a excessiva demora</i> .....	375
7. <i>Brevíssimas conclusões</i> .....	378

### ***O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa***

#### **(art. 52)**

– MARCELO FIGUEIREDO

1. <i>Introdução</i> .....	379
2. <i>Matéria constitucional e seus valores</i> .....	380
3. <i>A improbidade administrativa</i> .....	385
4. <i>Uma questão preliminar: alguma dificuldade para integrar o art. 52 à Lei de Improbidade</i> .....	388
5. <i>As hipóteses do art. 52</i> .....	389
6. <i>Jurisprudência aplicada à espécie</i> .....	402

### ***Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade (arts. 53 e 54)***

– CASSIO SCARPINELLA BUENO

1. <i>Introdução</i> .....	404
2. <i>Um quase-desastrado caso de “inovação revogatória” na ordem jurídica</i> .....	407
3. <i>Inconstitucionalidade formal do “novo” tipo de ação civil pública</i> .....	411
4. <i>A estabilização da ação civil pública para tutela da ordem urbanística: a Emenda Constitucional 32/2001</i> .....	414
5. <i>Especificamente a ação civil pública e a ordem urbanística</i> ....	415

***A Lei de Registros Públicos e o Estatuto da Cidade (arts. 55 a 57)***

– MARIA HELENA DINIZ

1. *Comentários ao art. 55 do Estatuto*
  - 1.1 Matrícula prévia como condição para o assento do imóvel usucapido..... 424
  - 1.2 Registro “stricto sensu” das sentenças declaratórias de usucapião: sua obrigatoriedade e local de sua efetivação... 426
  - 1.3 Questão da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação para fins registrários ..... 427
2. *Comentários ao art. 56*
  - 2.1 Finalidade da matrícula como peça fundamental do novo sistema registrário imobiliário ..... 430
  - 2.2 Viabilidade jurídica do registro dos termos administrativos, das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia e do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público ..... 431
  - 2.3 Registro da constituição do direito de superfície de imóvel urbano ..... 433
  - 2.4 Registros dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia e do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público ..... 434
3. *Comentários ao art. 57*
  - 3.1 Importância da averbação ..... 436
  - 3.2 Averbação da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano ..... 437
  - 3.3 Averbação da extinção da concessão para fins de moradia 438
  - 3.4 Averbação da extinção do direito de superfície do imóvel urbano..... 439

***Vigência da Lei (art. 58)*** ..... 440

– SÉRGIO FERRAZ

**LEGISLAÇÃO*****Estatuto da Cidade – Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 ..*** 443***Mensagem n. 730, de 10 de julho de 2001******(Razões de Veto Presidencial ao Estatuto da Cidade)*** ..... 461***Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001*** ..... 467***Lei n. 14.917, de 7 de maio de 2009, do Município de São Paulo*** ..... 471