

fronteiras Política
Urbano Regional
Metrópole Cultura
Estruturação
nobiliário Espaço
Propriedade

**Território e Planejamento:
perspectivas transdisciplinares**

Fabício Leal de Oliveira e Pedro do Novais Lima Junior
ORGANIZADORES

Desigualdades Luta
Saneamento
Etnografia Projeto
Desenvolvimento
Financieirização



Copyright © Fabricio Leal de Oliveira e Pedro de Novais Lima Junior (Organizadores), 2018

Editor	João Baptista Pinto
Projeto Gráfico e Capa	Rian Narcizo Mariano
Revisão	Rita Luppi
Produção digital	Loope www.loope.com.br

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

T317

Território e Planejamento: perspectivas transdisciplinares [recurso eletrônico] /
organizadores Fabricio Leal de Oliveira , Pedro de Novais Lima Junior. - 1. ed. - Rio
de Janeiro : Letra Capital, 2018.

recurso digital ; 10 MB

Formato: epub

Requisitos do sistema: adobe digital editions

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 9788577856343 (recurso eletrônico)

1. Sociologia urbana - Brasil. 2. Planejamento urbano regional - Brasil. 3.
Economia regional - Brasil. 4. Livros eletrônicos. I. Oliveira, Fabricio Leal de. II.
Lima Junior, Pedro de Novaes.

18-54220

CDD: 307.760981

CDU: 316.334.56(81)

Vanessa Mafra Xavier Salgado - Bibliotecária - CRB-7/6644

IPPUR/UFRJ
Av. Pedro Calmon, 550, 5º andar – Cidade Universitária
Cep 21941-901 – Rio de Janeiro, RJ
Tels: 55-21-2598.1676/1919 Fax: 55-21-2598-1923

www.ippur.ufrj.br

Letra Capital Editora

Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781

www.letracapital.com.br

Quais são as normas de Plano Diretor?¹

Rosangela Marina Luft
Julia Ávila Franzoni

1. A ordenação do território no contexto do “ajuste urbano” brasileiro: contexto e apostas

O modelo federativo brasileiro e a sistemática constitucional das competências legislativas têm efeitos complexos sobre a produção das normas locais. A Constituição de 1988 determinou que o Plano Diretor é o instrumento base do planejamento urbano, mas o que são as normas de Plano Diretor? Ao avaliarmos a legislação urbanística dos municípios brasileiros identificamos uma ampla disparidade de conteúdo e de características da Lei intitulada Plano Diretor e das demais normas de ordenamento e de gestão territorial. Alguns municípios optam por regulamentar uma multiplicidade de temas na Lei do Plano Diretor, outros segmentam as questões urbanísticas em diferentes diplomas legais. As leis urbanísticas apresentam variações também no tocante às formas legais que aderem, podendo ter os contornos mais rígidos de uma lei orgânica ou de uma lei complementar, assumir o corpo de uma lei ordinária, ou mesmo ter questões detalhadas em decretos ou outras espécies de regulamentos. Essas variações regulatórias indicam escolhas de política-legislativa dos municípios e não deveriam alterar o *status* normativo do Plano Diretor como lei base do planeja-

mento urbano. Conforme discutido neste ensaio, o *Plano Diretor constitui-se de normas cuja forma e conteúdo assumem prerrogativas especiais no marco regulatório da política urbana brasileira*.

Como forma-jurídica base da ordenação e do desenvolvimento do território, o Plano Diretor convive com o mosaico legislativo que marca a regulação do espaço urbano no Brasil e com a incapacidade do planejamento de atuar como redutor das desigualdades socioespaciais². O desenho institucional da política urbana, os regimes de competência e de jurisdição, os procedimentos legislativos e os arranjos de governança e de financiamento estão atrelados ao movimento complexo de reescalonamento das funções do Estado brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990, e à agenda mais ampla de tornar as cidades *locus* dos capitais globais³. O debate técnico-jurídico concernente ao emaranhado normativo que compõe, regula e produz o espaço urbano, tem discutido, atualmente, o que conferiria unidade e legitimidade ao sistema urbanístico, em um ambiente marcado pela reestruturação seletiva do sistema regulatório, insitos ao processo de “regulação da desregulação”⁴ (AALBERS, 2016). Vive-se momento de perigo em que reformas legislativas e programas de governo têm instituído novo sistema regulatório e de gestão marcadamente antidemocráticos, como o foi a aprovação da Lei Federal 13.465 de 2017, que alterou questões cruciais atinentes às dinâmicas territoriais e aos direitos sociais no país, por meio de Medida Provisória e sem o devido debate público.

Nosso posicionamento adentra na problemática da unidade e da legitimidade do sistema jurídico-urbanístico a partir de cinco questões indicativas de um diagnóstico de conjuntura. *Um*. A relação co-constitutiva entre produção do espaço e produção do direito sugere que as atuais dinâmicas de “ajustes espaço-temporais” (HARVEY, 2016) – reestruturação urbana por meio de grandes projetos e parcerias público-privadas – não são realidades pré-jurídicas, sendo o fenômeno normativo uma das formas centrais de introjeção da “urbanização do capital” no país. *Dois*. A inflexão neoliberal da política brasileira, sobretudo a partir do ano

de 2016, tem intensificado a desregulação, bem como a reforma regressiva de diversos setores, desarticulando sistemas de proteção existentes, liberando agendas e forças de mercado de amarras institucionais (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018). *Três*. A correlação entre política de desenvolvimento urbano, programas de governo e legislação urbanística tem sofrido forte influência do processo de autonomização da expansão do meio ambiente urbano construído, que responderia muito mais às dinâmicas especulativas da lógica de financeirização do capitalismo, do que às demandas de acumulação do capital produtivo (PAULANI, 2016). *Quatro*. Território e propriedade estão conectados relacional e recursivamente, de forma que além de resultado da racionalidade proprietária, o território seria um recurso particularmente estratégico para sua realização (BLOMLEY, 2016). A territorialização da propriedade, embora tenha se tornado naturalizada, deve ser reconhecida como um projeto histórico permanente, condicionada ao alinhamento contínuo (e desacoplamento periódico) de múltiplos recursos, como o tratamento seletivo da informalidade econômica e social pelo planejamento urbano. *Cinco*. As regulações específicas sobre a propriedade do uso e da ocupação do solo urbano estão cada vez mais desarticuladas da construção de um consentimento social amplo que legitime as reformas implementadas, respondendo mais às estratégias de promoção da liquidez do investimento no ambiente construído e na sua gestão (HOSHINO; FRANZONI, 2016).

Este trabalho irá desenvolver aposta circunstancial na defesa de um regime jurídico público para as normas de conteúdo de Plano Diretor. Por uma travessia que acompanha as escolhas político-constitucionais do sistema jurídico brasileiro relativas à política urbana, discute o ambiente de judicialização das pautas notadamente urbanísticas e conversa com conflitos urbanos atuais, a proposta irá apresentar, como ensaio, teses contingenciais para a caracterização das normas de conteúdo de Plano Diretor. Essa empreitada se faz reconhecendo a primazia dos conflitos e das lutas que caracterizam o campo do direito, bem como os limites e as armadilhas que perseguem as agendas institucionais de inclusão e de justiça social. A

pretensão do trabalho é discutir, de forma situada, a lógica interna da regulação, dos procedimentos e das ações jurídicas que vêm limitando o espaço do possível no tocante à política urbana, determinando como universo de soluções propriamente jurídicas as que imbricam território, solo urbano e propriedade privada. Na contramão, nossa aposta busca articular critérios e narrativas que aproximem a concretização da regulação urbanística das escolhas constitucionais e legislativas que evidenciam consensos mínimos em defesa da cidade do bem-estar social, da lógica coletiva do uso e de agendas redistributivas.

2. A política urbana como estratégia de desenvolvimento econômico e social: o pacto político constitucional e o papel do Plano Diretor

Por decisão constitucional, a política urbana está incorporada à ordem econômica e financeira do Estado, devendo ser encarada como política de desenvolvimento econômico-social fundada na propriedade privada e na livre concorrência (art. 170, II, IV, CF), que deve priorizar a ampliação dos benefícios sociais e a função social da atividade econômica (art. 170 III, VII, VIII, CF). Esse compromisso político-normativo prioriza a racionalidade coletiva à individual, estando voltado à realização das necessidades, dos interesses e do bem-comum da coletividade, tendo como princípios reitores a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, assegurando a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*). A política urbana constitucionalmente regulada acolhe as linhas da “propriedade-função social”: a reprodução e o desenvolvimento das cidades como atividade econômica juridicamente regulada, reconhece a integração da função social na propriedade urbana para efeitos de controlar seu uso e seu exercício (FRANZONI, 2014).

Os programas político-sociais e o marco regulatório que materializam essa política estabelecem-se por regime jurídico inevitavelmente atrelado à produção e à ordenação do território, como as técnicas legislativas que determinam parâmetros de parcelamento, de

ocupação e de uso do solo urbano. Essas normativas, conjuntamente às liberdades associadas ao uso do direito de propriedade, criam relações jurídicas socioespaciais – um loteamento, a transferência do direito de construir, a flexibilização de parâmetros de uso do solo – que vão conformando e produzindo o território e o desenvolvimento das cidades. Embora não coincidentes, território urbano e propriedade imobiliária constituem-se mutuamente por meio da regulação urbanística. A propriedade urbana e sua função social, trabalhadas pela regulação urbanística como dinâmicas integrantes da ordem econômica urbana, concretizam-se como relação jurídica capaz de criar, reproduzir e modificar a distribuição e o compartilhamento de direitos, de deveres, de vantagens e prejuízos no espaço urbano.

A função social da propriedade urbana, portanto, ao vincular-se ao exercício do direito, ao seu aspecto “vivo”, imbrica-se, ao mesmo tempo, à questão econômica. E, no espaço da cidade, a dinâmica econômica sintetiza-se na dinâmica distributiva – de direitos e deveres e do valor de troca da propriedade. Essa condição foi ‘capturada’ pelo Estatuto da Cidade e compreendida através de duas diretrizes: (i) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX) e (ii) a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, XI). Esses dois princípios unificam o aspecto distributivo que devem assumir os instrumentos de política urbana e, sobretudo, conformam o perfil e as fronteiras da funcionalização no que tange a justiça social nas cidades (FRANZONI, 2014).

O regime jurídico atrelado à ordenação do território urbano vincula-se ao controle do uso e da ocupação do solo e das relações proprietárias. Por meio da funcionalização que assume, o direito opera, constantemente, distribuições de vantagens e prejuízos do processo de urbanização e, como consequência, interfere nas dinâmicas do mercado fundiário e no padrão de segregação socioespacial. O Plano Diretor, conforme diretriz regulatória, é norma

jurídica que deve concretizar o pacto constitucional, garantindo, por meio da regulamentação das funções sociais da cidade e da propriedade, a prevalência dos valores coletivos aos individuais na dinâmica de produção do espaço urbano.

Na forma consagrada pelo marco regulatório, o Plano Diretor assume natureza jurídica de lei, planifica as funções sociais da cidade e da propriedade urbana e serve como fundamento para as demais legislações municipais de ordenação territorial (art. 182, *caput* e §º1), cuja competência legislativa cabe ao município (art. 30, VIII, CF). O Plano Diretor é, portanto, o instrumento jurídico que realiza o acordo político de regular as dimensões sociais e espaciais do tecido urbano de forma associada aos direitos e deveres à e na cidade, tendo como fundamento uma qualificada matriz democrática – rito peculiar de discussão popular, aprovação legislativa, gestão e revisão.⁵ As funções que o Plano Diretor assume, ordena e impõe, notadamente a função social da cidade e da propriedade urbana, por essas razões, são resultado desse pacto democrático e se materializam em disposições sobre regras de ocupação e uso do território e formas negociais de sua alteração.

O sistema jurídico urbanístico corresponde ao conjunto de normas de ordenação do território responsável por regular o espaço urbano a partir dos recortes da escala territorial, do uso, da ocupação e do parcelamento do solo e da gestão democrática. Esse sistema ordena-se de forma escalonada: convivem, em uma relação hierárquica que define procedimento de aprovação e conteúdo normativo, leis, regulamentos e projetos. Dessa sistemática, podemos derivar ao menos dois grandes grupos normativos: (i) as *leis de conteúdo de Plano Diretor*, sendo aquelas normas que devem passar por rito especial de aprovação e têm prerrogativa de regular as disposições base do desenvolvimento urbano e das funções sociais da cidade e da propriedade; e (ii) as *leis compatíveis com o Plano Diretor*, sendo aquelas normas que regulamentam disposições do plano e/ou criam direitos e obrigações com ele concernentes, não sujeitas a rito especial de aprovação, mas obrigadas legalmente a determinar-se pelo conteúdo

do plano. As leis de conteúdo de Plano Diretor, portanto, são as normas base desse sistema, responsáveis por garantir a unidade formal e material dos demais regramentos de ordenação do território.

O rito especial de aprovação das leis de conteúdo de Plano Diretor é o procedimento que assegura o acordo democrático vinculado a essas normas. Por essas razões, (i) os espaços democráticos para discussão e revisão das regras urbanísticas, como as conferências das cidades, são uma das principais fontes de autoridade para pautar mudança legislativa no Plano Diretor; (ii) as leis de Plano Diretor têm revisão obrigatória a cada 10 anos; e (iii) os Conselhos Municipais, como o Conselho das Cidades, são responsáveis por constantemente discutir e enviar propostas de alteração contemplando a disputa de interesses presentes na dinâmica urbana.

A distribuição das vantagens e prejuízos do processo de urbanização inscrita no Plano Diretor, opera, também, a partilha de direitos e deveres entre os espaços e, conseqüentemente, entre a população. Alterar a regulação urbanística é, portanto, transformar as virtualidades econômicas e sociais da propriedade urbana e do território e, por isso, ação que impacta diretamente os cursos do modelo de desenvolvimento econômico e social da cidade. Dessa forma, ainda que aparente intervenção cirúrgica ou atinente à pequena parte do tecido urbano, as transformações na regulação urbanísticas afetam o pacto democrático e a ordem distributiva de direitos e deveres na cidade e, portanto, a decisão sobre seu controle e oportunidade devem se submeter às diretrizes do Plano Diretor. A urbanização, como atividade econômica planejada pelo Estado, não pode estar a serviço do princípio do “balcão” – atendimento fragmentado de interesses privados pelo Executivo municipal. Qualquer alteração na regulação urbanística deve, como condição mínima de legitimidade, reservar-se ao que fora estabelecido no Plano Diretor (entendido no sentido material) e ou submeter-se ao seu procedimento qualificado de discussão pública e votação parlamentar.

Recentes decisões judiciais paradigmáticas sobre o tema vêm cunhando o que entendemos como *princípio do processo de planejamento participativo*; diretriz cogente que vem justificando a anulação e revisão de diversos Planos Diretores (ou projetos de lei) e leis de conteúdo de plano, por desrespeito a sua matriz democrática peculiar (HOSHINO, FRANZONI, 2017). Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), julgou Recurso Extraordinário que debatia a Lei Complementar nº 710/2015 do Distrito Federal, sobre “Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas”, reconhecendo a “questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano”, e firmando a tese do *princípio da compatibilidade material* das leis urbanísticas face ao Plano Diretor Municipal.

3. Princípio da compatibilidade material: razões de defesa da tese da supremacia do Plano Diretor

O princípio de compatibilidade às diretrizes do Plano Diretor, ou seja, sua supremacia material, tem efeitos jurídicos equivalentes àqueles derivados da supremacia da Constituição Federal no Direito contemporâneo (NINO, 1997). Na decisão do STF de 2015, foi destacado pelo ministro relator que “o plano diretor é a constituição do ordenamento urbano” (fl. 54). Logo, o caráter de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana conferida ao Plano Diretor tem as seguintes implicações jurídicas: a) *força normativa*: as normas de Plano Diretor – regras, princípios e diretrizes – estabelecem os fundamentos da *ordem urbanística* de um município, devendo pautar as condições de planejamento e ordenamento territorial municipal; b) *filtro interpretativo*: ele serve de base hermenêutica e de referência de controle de validade das normas urbanísticas infraplano; e c) *rigidez*: a inserção, alteração ou extinção de normas de reserva de plano exigem a adoção das mesmas condições procedimentais e democráticas de aprovação do Plano Diretor.

Quanto à *força normativa*, é importante compreender os fundamentos (coletivos) a partir dos quais o plano estabelece direitos e obrigações. O Plano Diretor, que é produto de diálogo entre os diferentes atores urbanos, parte de uma visão articulada da cidade, apreendendo suas dinâmicas socioterritoriais e estabelecendo os elementos essenciais para a exploração dos bens – privados e públicos – e para o exercício das atividades urbanas. A partir dessa percepção mais ampla do território é que são impostas obrigações aos poderes públicos e aos particulares para garantir a todos o direito à cidade, equilibrando direitos e deveres, em uma ordem urbanística compartilhada.

Dentro desse espírito que o Estatuto da Cidade inseriu no art. 1º da Lei n.º 7.347/1985⁶, a *ordem urbanística* entre os bens jurídicos tutelados por meio da ação civil pública. Essa inclusão qualificou a ordem urbanística como direito difuso contido no sistema de tutela coletiva. Isso importa no reconhecimento dos efeitos multiplicadores e sistêmicos das intervenções territoriais urbanas, ainda que realizadas sobre imóveis particulares, e de que a tutela desses efeitos não deve ocorrer de forma fragmentada. Sundfeld enfatiza que o direito urbanístico está “vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil”. Por essa razão, a ordem urbanística é um conceito caro que apresenta dois sentidos principais: consiste em um ordenamento de imposições vinculantes – de ordem pública – que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade e; é estado de equilíbrio que o conjunto de agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar (SUNDFELD, 2010).

Como efeito da *força normativa* do Plano Diretor, cabe a ele definir as bases a respeito do planejamento e ordenamento territorial. Nele são fixadas as atribuições materiais e territoriais do planejamento municipal, assim como as condições relacionadas à formatação das normas. As competências materiais são organizadas quando a lei do plano define os temas que, a despeito de terem suas diretrizes necessariamente inseridas na lei do Plano Diretor, serão objeto de uma regulamentação infraplano mais detalhada, como, por exemplo, leis que

detalham o zoneamento de uso e ocupação do solo, o parcelamento do solo ou leis que regulamentam instrumentos urbanísticos. O Plano Diretor estabelece igualmente quais temas dependem de lei para serem regulamentados e os assuntos que podem ser normatizados por decretos. Importante observar que os decretos somente se justificam quando delineiam direitos e obrigações previamente constituídos em lei⁷.

A territorialização dos direitos e obrigações ocorre com a demarcação das macrozonas, zonas, áreas e setores de planejamento, aos quais também devem ser atribuídas diretrizes específicas de utilização. Quanto mais complexas são as características físicas e as dinâmicas socioeconômicas de ocupação de uma cidade, maiores tendem a ser os recortes territoriais feitos pelo Plano Diretor e a definição espacializada das diretrizes de desenvolvimento urbano⁸. Desse modo, a já tratada *ordem urbanística* é avaliada não apenas a partir de uma percepção global da cidade, mas sobretudo dentro desses contextos espaciais de ordenamento do território fixados no plano, para os quais são estabelecidas diretivas e prioridades para seus respectivos usos e que não podem ser desvirtuados por intervenções pontuais incompatíveis. Ou seja, os recortes espaciais e as diretrizes para eles são necessariamente normas de Plano Diretor, independente do diploma jurídico no qual estejam inseridas.

Santoro, ao analisar a ambiguidade histórica do ordenamento territorial em São Paulo, sobretudo no que diz respeito à expansão urbana, mostra como o sistema normativo foi apropriado para promover uma urbanização sob demanda e incompleta, contrária a qualquer adequação a uma ordem urbanística. Segundo a autora, “estas regras foram negociadas, modificadas e sua aplicação foi acompanhada de períodos de anistias, flexibilizações e políticas que não exigiam o seu cumprimento, dificultando sua implantação. Esta gestão negociada, onde crescer é visto como desenvolver-se, é recorrente na história brasileira” (SANTORO, 2014). Medidas como as relatadas, frutos de relações clientelistas entre mercado e agentes do poder público, têm efeitos perversos sobre a cidade e oneram desproporcionalmente os cidadãos, sobretudo dos grupos socialmente mais vulneráveis.

A corrupção urbanística⁹ é prática muito frequente na aprovação de normas municipais e nos processos de licenciamento urbano. A maior parte das hipóteses de ilegalidade observadas nos municípios são resultado de desrespeito ao Plano Diretor e a leis nacionais como o Estatuto da Cidade. As normas de Plano Diretor, na qualidade de *filtro normativo*, são o ponto de referência para avaliar a validade das demais normas urbanísticas e viabilizar a coesão normativa. Segundo Silva, a norma urbanística não pode ser tomada isoladamente, ela precisa de um enquadramento global, pois sua “eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade” (SILVA, 2012).

Alterações e capturas episódicas destinadas a atender a interesses específicos, referido como “princípio do balcão”, acontecem, entre outros mecanismos, por meio de adulterações ilícitas na legislação municipal. Agentes públicos e agentes econômicos, cientes da nulidade dessas medidas, induzem mudanças normativas ilegais e agenciam licenciamentos urbanísticos (CHIODELLI, 2018). Mesmo nas hipóteses de judicialização dessas práticas nulas e inconstitucionais, esses agentes calculam as chances de serem beneficiados com o tempo dos processos e com a frequente modulação (flexibilização) dos efeitos da decisão, tendo em vista o quadro de irreversibilidade que acaba se instalando.

Os procedimentos de controle abstrato de lei ou ato regulamentar no Brasil, ou, dito de outro modo, o controle da validade de uma norma independente de sua vinculação a um caso concreto, costuma ocorrer sobretudo no plano da constitucionalidade, em procedimentos judiciais mais rígidos e de iniciativa restrita a determinadas autoridades e organizações. Desse modo, o controle das normas locais em face de normas de Plano Diretor, ou mesmo em face de leis nacionais, necessita a ampliação do uso dos mecanismos de controle abstrato de legalidade e o emprego de tutelas que evitem a irreversibilidade dos efeitos de intervenções nocivas à função social da propriedade e da cidade (LUFT, 2014). A atuação do Poder Judiciário é fundamental não no sentido de interferir na execução das políticas públicas, mas

de controlar o respeito às bases regulatórias que pautam essas políticas¹⁰. É necessário que esse controle não seja apenas de constitucionalidade, mas também de coerência entre normas, instrumentos e regulamentos. Trata-se de uma medida importante para assegurar a implementação do planejamento local e o respeito às diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas para cada área do município – ordem urbanística – e expressas nos Planos Diretores.

E, por fim, a preservação da *força normativa* do Plano Diretor é garantida quando se respeita o processo de aprovação das normas que lhe são próprias. Mais uma vez aplicando analogicamente a doutrina constitucional, assim como as normas constitucionais se submetem a um *procedimento mais rígido de alteração*, as normas que se qualificam como normas de Plano Diretor somente podem sofrer inserções, mudanças ou extinções se observarem o procedimento próprio de aprovação das leis de Plano Diretor, ou seja, respeitarem o já mencionado processo democrático-participativo.

4. Sujando as mãos de terra: caracterizando as normas de conteúdo de Plano Diretor

O Plano Diretor como instrumento-base compõe um conjunto de normativas, não necessariamente apenas a lei intitulada Plano Diretor, mas todos aqueles dispositivos normativos com conteúdo de plano que são materialmente superiores às demais legislações aplicáveis ao ordenamento territorial no município. A lei (formal) do plano, as legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como as relativas ao zoneamento e perímetro urbano contêm diretrizes inalteráveis por normas ou projetos urbanísticos que não sigam o rito democrático de aprovação de leis de conteúdo de plano. No direito urbanístico, a exigência de compatibilidade se impõe para assegurar a articulação das regras, operações e projetos, implicando uma hierarquização do sistema urbanístico onde as normas e medidas inferiores

não podem conter disposições que vão de encontro àquelas adotadas pelas normas superiores e que possam prejudicar os objetivos essenciais dessas últimas (JÉGOUZO, 2011). Assim como no direito português, o princípio da compatibilidade, também intitulado princípio da conjugação ou harmonização entre as normas dos planos, é um princípio constitucional (CORREIA, 2006)

Consoante referido inicialmente, o princípio de compatibilidade das leis urbanísticas ao Plano Diretor implica supremacia material e não necessariamente formal. Desse modo, normas urbanísticas que regulamentam setores ou instrumentos específicos, projetos urbanos ou intervenções concretas podem dispor sobre parâmetros urbanísticos, sem, contudo, estarem autorizadas a modificar e contrapor diretrizes e parâmetros das normas de conteúdo de Plano Diretor. As normas urbanísticas que devem se reger pelo princípio da compatibilidade são as que dizem respeito às intervenções específicas no tecido urbano, mas que não alterem os rumos políticos espacializados nas leis de conteúdo de plano e que, por isso, não precisam passar pelo rito qualificado de discussão e aprovação democrática. São, por exemplo, leis que definem condições procedimentais da aplicação dos instrumentos urbanísticos ou de licenciamento, ou normas que detalham os critérios de regularização urbanística em uma zona especial de interesse social específica (ZEIS).

As normas consideradas de conteúdo de Plano Diretor abrangem as questões urbanas que são de responsabilidade constitucional dos municípios (art. 30 e art. 182 e 183, CF) e que devem ser reguladas, no seu conteúdo-base, pelo Plano Diretor. Entre elas se incluem:

a) Aquelas que definem os recortes urbanístico-territoriais (perímetro urbano, macrozoneamento e zoneamento) e as prioridades e limitações à ocupação e ao uso nessas áreas (exemplo: moradia, revitalização, proteção ambiental). Ou seja, toda delimitação territorial realizada para demarcar o perímetro urbano, uma zona, uma subzona, área, setor ou contorno de uma operação, bem como as diretrizes de desenvolvimento urbano fixados para esses espaços são normas de conteúdo de Plano Diretor.

- b) As normas que fixam os critérios de uso e ocupação do solo para os recortes territoriais mencionados no item anterior. São normas de conteúdo de Plano Diretor aquelas que materializam as diretrizes estabelecidas para cada área do território urbano com a fixação de indicadores como coeficientes de aproveitamento, gabaritos, tipologias de uso, população predominantemente beneficiada, entre outros. Cabe salientar que para as ZEIS ocupadas existe a possibilidade legal de flexibilização dos critérios, desde que relacionados às necessidades de regularização fundiária da população residente (art. 42A, V e 42B, V Estatuto da Cidade e art. 18 da Lei 13.465/2017).
- c) As normas que estabelecem as bases para a realização de parcelamento do solo urbano (condomínios, loteamentos, desmembramentos e regularização fundiária). Essas normas definem as condições mínimas de segurança, de funcionalidade, de qualidade, de espaços públicos, de equipamentos e infraestruturas exigidas para os projetos urbanísticos em si e para articular as áreas desses projetos com o entorno imediato e com a cidade.
- d) As normas que definem as condições de promoção da gestão democrática – audiências públicas, conselhos de políticas urbanas, conferências, consultas públicas – e sua correlação com a aprovação de normas e projetos urbanísticos.

Admite-se, por exemplo, uma lei específica regulamentar uma ZEIS ou os coeficientes da outorga onerosa do direito de construir (solo criado). No entanto, a demarcação e a qualificação de uma área como ZEIS ou a definição das prioridades de adensamento de uma zona – que poderá ou não receber o solo criado – são questões de conteúdo de Plano Diretor. Importante deixar claro que as leis específicas não podem alterar pontualmente critérios de uso, ocupação e parcelamento de solo que atinjam um ou poucos imóveis, pois alterações de indicadores urbanísticos só se justificam dentro da mudança de conjunto em um setor ou zona, respeitando as diretrizes estabelecidas pelas normas de Plano Diretor para esse recorte territorial – *ordem urbanística espacializada*.

No histórico descumprimento dos parâmetros de desenvolvimento urbano foram naturalizadas práticas que se apropriam de diferentes âmbitos de ação do poder público: na aprovação de normas legais e regulamentares, na obtenção de licenças que desrespeitam as normas, no descumprimento de contrapartidas impostas pelo poder público por mais-valias geradas, na captura de investimentos públicos para gerar valorização imobiliária em determinadas áreas da cidade, na definição de condições de acesso a crédito (financiamentos), entre outras. Essas medidas não são adotadas ocasionalmente por determinados agentes, mas compõem as estratégias de cálculo de custo-benefício corriqueiramente utilizadas pelo mercado¹¹ (BORGES, 2018).

No intuito de conferir maior tangibilidade aos argumentos acima expostos, cabe descrever aqui algumas situações típicas e bastante recorrentes por meio das quais atores privados e públicos burlam os sistemas de planejamento e regulação urbanística municipais para, através de medidas ilegais, cumularem privadamente lucros e distribuírem coletivamente os custos, afrontando diretrizes de desenvolvimento urbano previstas em normas de conteúdo de Plano Diretor.

Um primeiro caso a ser comentado utilizou-se da figura excepcional do “direito de protocolo” instituído na legislação urbanística de São Paulo. Esse direito de protocolo foi um mecanismo inconstitucional¹² inserido nos Planos Diretores e nas legislações de zoneamento do município para bloquear a incidência das normas urbanísticas recém-aprovadas e debatidas democraticamente. Isso tem gerado no município quantidade substancial de licenciamentos de obras que se excepcionam a normas de conteúdo de Plano Diretor, quando essas últimas definem critérios urbanísticos mais restritivos para áreas do município. No caso em questão, julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na apelação nº 0012087-14.2009.8.26.0053, um pedido de licença de obra foi apresentado na prefeitura antes da vigência da recém-aprovada Lei Municipal dos Planos Regionais Estratégicos (n. 13.885/2004) para assegurar o direito de protocolo. Depois de protocolado o projeto, o proprietário negociou a venda da licença com

uma incorporadora imobiliária, apresentando “projeto modificativo” quando já não seria mais possível se utilizar da prerrogativa do direito de protocolo. A decisão relata que na negociação entre empreendedoras combinou-se o pagamento de valor adicional na compra e venda do terreno se a prefeitura autorizasse que a construção de 15.000m² – aprovada pela antiga empreendedora-proprietária com base na regra do direito de protocolo – aumentasse vertiginosamente, atingindo 179.434,96m². Ou seja, além de aplicar lei que tinha sido revogada, houve um acréscimo de cerca de 11 vezes de volume de construção considerado a partir da primeira licença solicitada, criando uma situação de irreversibilidade, vez que as obras já haviam iniciado e o tempo do processo judicial foi muito mais demorado que o tempo das negociações e das obras. Violou-se, desse modo, as bases da ordem urbanística da área fixadas em normas de conteúdo de Plano Diretor com o uso do direito de protocolo e, ainda, violou-se o próprio direito de protocolo com a alteração ilícita da licença que obteve um aumento de cerca de 1.100% no potencial autorizado de construção, implantando-se no endereço indicado na decisão um empreendimento claramente incompatível com as características de ocupação da região e com as diretrizes e prioridades de desenvolvimento estabelecidas para ela.

Outro caso diz respeito à figura das operações urbanas interligadas reguladas no Plano Diretor do Município de Niterói, de 1992. Trata-se de espécie de instrumento urbanístico que se assemelha à outorga onerosa do direito de construir previsto no Estatuto da Cidade. O município de Niterói aprovou norma regulamentadora dessas operações previstas na Lei do Plano Diretor¹³ e começou a realizar licenciamentos de obras que permitiam o aumento de cerca de 50% no volume construtivo de prédios em bairros de classe média-alta da cidade. As normas regulamentadoras do instrumento não foram democraticamente debatidas e violaram expressamente artigos do Plano Diretor Municipal que disciplinam o emprego desse instrumento urbanístico. No entanto, uma vez que o questionamento mobilizado pelo Ministério Público teve um demorado percurso de controle no Poder Judiciário¹⁴, afetado por

diferentes imposições burocráticas, dezenas de prédios foram construídos, definindo contrapartidas irrisórias ao fundo municipal de urbanização e tornando a situação irreversível urbanisticamente.

Os casos mencionados são exemplos pontuais de uma prática de urbanismo de balcão que é naturalizada na maior parte dos municípios brasileiros e que gera efeitos coletivos irreversíveis. São infundáveis os exemplos de medidas que violam as normas de conteúdo de Plano Diretor¹⁵, afrontando as delimitações territoriais e suas diretrizes, os critérios de uso e ocupação fixados para os setores urbanos, as condições de emprego dos instrumentos do Estatuto da Cidade, os mecanismos de parcelamento que integram novas áreas de urbanização ao tecido urbano e as condições fixadas para a gestão democrática.

Considerações finais

Disputar, estudar e desenvolver, em um debate coletivo, o conjunto de questões envolvendo o plano diretor e as normas que a ele guardam compatibilidade, são desafios essenciais para um planejamento urbano cujo marco regulatório tem se tornado refém da sanha privatista. A escolha político-constitucional que entrelaça plano diretor, funções sociais da cidade e da propriedade urbana e ordenação do território foi resultado de embates políticos presentes na Assembleia Constituinte, dos quais saiu vitoriosa a tese defendida por entidades populares, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), de que a política e o planejamento urbano na escala municipal teriam como norma jurídica basilar o Plano Diretor. Se por um lado os Planos Diretores e as normas urbanísticas foram pouco efetivos para atender às finalidades pretendidas por movimentos de reforma urbana (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011), por outro lado o mercado foi extremamente eficaz na captura dos instrumentos do Estatuto da Cidade para fins rentistas e especulativos (LUFT e FRANZONI, 2012).

Mais do que *objeto* da regulação jurídica, o território urbano vem se constituindo por meio da *relação* entre pactos e práxis normativas, como tecnologia política atrelada aos diferentes nexos que combinam Estado e Capital na produção do espaço. O sistema jurídico urbanístico tem assumido papel central no contexto de “ajuste urbano” brasileiro, em que as estratégias de reforma do Estado associam-se à governança das cidades para regular o espaço de forma a desregulá-lo, seletivamente, para o mercado. Permitir a alteração de diretrizes de conteúdo de Plano Diretor por normas não sujeitas ao rito especial de aprovação, ou fazer menoscabo do controle de compatibilidade das normas, é estratégia que tende a orientar a desregulação do sistema urbanístico ao projeto neoliberalizante. “Sujar as mãos de terra”, arriscando discutir a técnica jurídica no contexto em que o campo conservador vem se apropriando, discursiva, técnica e simbolicamente de sua dogmática e de sua implementação é tarefa urgente.

Além disso, alterações recentes no quadro normativo nacional da política urbana – como a aprovação da Lei n. 13.465/2017 – acendem um novo desafio interpretativo sobre a relação entre as escalas normativas existentes no federalismo brasileiro, de maneira a garantir o respeito à autonomia institucional e social na produção do espaço local. Essas alterações colocam, ainda, em questão – ou conflito – diferentes modelos de cidade, de modo que é preciso fortalecer o debate da Reforma Urbana que mobilizou e que dá sentido à Política Urbana fundada na Constituição Federal.

Referências

AALBERS, M. B. *Regulated deregulation*. In: SPRINGER, S.; BIRCHAND, K.; MACLEAVY, J. (Eds.) *Handbook of Neoliberalism*. London: Routledge, 2016.

BLOMLEY, Nicholas. “The Territory of Property”. *Progress in Human Geography* 40, n. 5 (outubro de 2016): 593-609.

BORGES, Leonardo B. O. *Corrupção urbanística: expansão urbana, controle sobre o território e interferência sobre a cidadania*. (Dissertação de mestrado). PUC-Campinas, 2018.

CHIODELLI, Francesco. The illicit side of urban development: corruption and organized crime in the field of urban planning. In: *Urban Studies Journal Limited*, 2018. CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2006.

HARVEY, David. "The New Imperialism: accumulation by dispossession". In: *The Ways of the World*, 245-71. London: Profile Books Ltd., 2016.

HOSHINO, Thiago de Azevedo P.; FRANZONI, Julia Ávila. "Direito à cidade S/A: a casa de máquinas da financeirização urbana". *Le Monde Diplomatique, Brasil*, 8 de julho de 2016, seç. Direito à cidade em tempos de crise.

JEGOZO, Yves (direction). *Droit de l'urbanisme: dictionnaire pratique*. Paris: Le Moniteur, 2011.

LIMA, Josué M. *Alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: apropriação individual ou gestão social*. Dissertação de Mestrado. UNB, Brasília, 2009.

LUFT, Rosangela M.; FRANZONI, Júlia A. Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no Plano Diretor. In: CLÈVE, C.; KENICKE, P. (Org.) *Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais - Thomson Reuters, 2017, v. I, p. 473-486.

LUFT, Rosangela M. *Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. Tese de doutorado, UERJ, 2014.

LUFT, Rosangela M.; FRANZONI, Júlia A. Perversão de instrumentos urbanísticos em prol dos megaeventos esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. In: *Revista Direito da Cidade*, v. 4, n. 1, Rio de Janeiro, p. 235- 291, 2012.

LUFT, Rosangela M.; FRANZONI, Julia A. Necessidades não planejadas e um planejamento provedor: princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização orientado para uma justiça social nas cidades. In: *Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico*. Alragide: Editora Dom Quixote Ltda., 2008.

FRANZONI, Julia Ávila. *Política urbana na ordem econômica*. Belo Horizonte: Arraes. 2014.

FRANZONI, Júlia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da audiência pública à sala de audiências: a judicialização da política urbana. In: KASSMAYER, Karin; TORRES, Katya Isaguirre; GORSORF, Leandro Franklin; HOSHINO, Thiago; COSTADELLO, Ângela Cassia. (Org.) *Direito administrativo, urbanístico e ambiental: fronteiras e interfaces contemporâneas*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2017, v., p. 109-133.

NAKANO, Kazuo; GUATELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Município de São Paulo. *PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção*. Campinas (SP), v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015

NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997.

PAULANI, Leda. *Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo*. Rio de Janeiro, ANPEC, 2016.

POLUCHA, Ricardo S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: cota de Potencial Construtivo de Curitiba. In: *Anais do XVII ENANPUR*, 2017.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Orgs.) *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SANTORO, Paula F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 16, n. 1, maio, 2014.

SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011, pp. 13-56.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 60.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal n. 10.257-2001). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 54.

- 1 Uma versão da discussão aqui apresentada foi publicada no artigo FRANZONI, Júlia; LUFT, Rosângela. Os Municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no Plano Diretor In: *Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. Thomson Reuters, 2017, v. I, p. 473-486.
- 2 Em 2011 o Ministério das Cidades publicou os resultados do projeto intitulado *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos*, por meio do qual realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil. Concluiu-se, de forma global, que a maior parte das cidades brasileiras não tiveram seu maior período de crescimento populacional pautado por processos de planejamento urbano, que as cidades que tiveram planos não conseguiram superar a lógica da urbanização desigual e, além disso, que os gestores públicos tendencialmente atuam com pragmatismo e imediatismo na execução de políticas urbanas. “Nesse contexto, o planejamento urbano requer uma atenção especial dos gestores, pois pressupõe uma mudança da cultura na gestão das cidades”. SANTOS JUNIOR, Orlando A. & MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011, p. 47.
- 3 Esse diagnóstico encontra-se desenvolvido em recente pesquisa que investigou o processo de reestruturação urbana atrelado ao projeto de reforma do estado brasileiro e as diferentes estratégias de privatização da governança e de regulação do território, em diferentes cidades brasileiras. ROLNIK, Raquel et al. (Org.) *Cidade, Estado, Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- 4 Manuel Aalbers irá trabalhar a expressão “regulated deregulation” para nominar as relações entre neoliberalismo e forma-jurídica, afirmando que sob a “regulação da desregulação” alguns agentes econômicos recebem maior liberdade do controle estatal, embora a própria estrutura de mercado continue regulada.
- 5 Vê-se, nesse sentido, §4º, art. 40 e art. 43 ao 45 do Estatuto da Cidade.

6 O Estatuto da Cidade inseriu a “ordem urbanística” no inciso III do art. 1º da Lei n. 7.347/1985. Posteriormente, a Medida Provisória n. 2.180-35-2001 a realocou no inciso VI do mesmo artigo.

7 Em respeito à aplicação combinada entre os artigos 5º, II e art. 84, IV da Constituição Federal.

8 No Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (LC n. 111-2011), por exemplo, as diretrizes são estabelecidas no âmbito das quatro macrozonas – controlada, incentivada, condicionada e assistida – e os recortes do ordenamento territorial ocorrem por meio da definição de áreas de planejamento e de áreas de especial interesse.

9 “Quando tratamos de corrupção urbanística, podemos identificar que frequentemente para a consecução de seus objetivos, atores corruptos procuram realizar aprovação de projetos fora das normas (ilegalidade), participando dos trâmites (pessoalidade), obtendo vantagem de agentes públicos (imoralidade), ocultando ou controlando informações (ferindo a publicidade) e direcionando investimentos públicos (ineficiência)” (BORGES, 2018).

10 “O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juizes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável”. STJ. RESP Nº 302.906 - SP (2001/0014094-7), Rel. M. Herman Benjamin, DJE 01/12/2010.

11 Exemplo disso foi a recente licitação do tipo pregão eletrônico, aberta pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através do Edital n. 31/2018, para fins de realizar estudo de vocação imobiliária de terrenos públicos que indique os parâmetros e premissas dos potenciais empreendimentos econômicos possíveis com vistas ao aproveitamento econômico dos ativos imobiliários. Tal edital prevê expressamente: “3.2.3.2.2. Para os terrenos (...) além das atividades previstas no item 3.2.3 deverão ser apresentados ao menos três cenários considerando possíveis alterações legais dos parâmetros construtivos, urbanísticos e paisagísticos, ambientais e do patrimônio artístico, histórico e cultural da região”.

12 O art. 162 do Plano Diretor de São Paulo o conceitua nestes termos: “Art. 162. Os processos de licenciamento de obras, edificações e atividades e os projetos de parcelamento do solo, protocolados até a data de publicação desta lei e sem despacho decisório serão apreciados integralmente de acordo com a legislação em vigor à época do protocolo, exceto nos casos de manifestação formal do interessado a qualquer tempo, optando pela análise integral de acordo com suas disposições” A inconstitucionalidade do direito de protocolo presente no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento do Município de São Paulo está sendo objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2028122-62.2018.8.26.0000 em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

13 Lei Municipal nº 1.732/99 e Decreto Municipal/NIT nº 8.088/99.

14 Foi ajuizada representação de inconstitucionalidade (nº 58/2003) e ação civil pública (nº 2004.002.017765-0) contra todos os empreendedores. Esta última que teve que ser desmembrada em dezenas de ações específicas, uma para cada empreendimento. Os processos continuam em discussão no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (Números 1029901-05.2011.8.19.0002, 0011048-28.2012.8.19.0002, 0011048-28.2012.8.19.0002, 0048768-29.2012.8.19.0002, 0012762-86.2013.8.19.0002, 1018315-68.2011.8.19.0002, 1038345-27.2011.8.19.0002, 0034912-03.2009.8.19.0002, 0067273-40.2013.8.19.0000, 0048208-92.2009.8.19.0002, 0001634-40.2011.8.19.0002, 1022247-64.2011.8.19.0002, 0035867-34.2009.8.19.0002, 0033709-06.2009.8.19.0002, 0056062-07.2013.8.19.0000, 0001639-62.2011.8.19.0002, 0034532-77.2009.8.19.0002, 0007830-60.2010.8.19.0002, 0040556-24.2009.8.19.0002, 0038180-65.2009.8.19.0002, 1029904-57.2011.8.19.0002, 0004007-78.2010.8.19.0002, 0006903-90.2012.8.19.0207, 0094050-61.2010.8.19.0002, 0004010-33.2010.8.19.0002, 0045652-20.2009.8.19.0002, 0007830-60.2010.8.19.0002, 0004570-72.2010.8.19.0002, 038186-72.2009.8.19.0002, 0004011-18.2010.8.19.0002, 0038182-35.2009.8.19.0002 e 0034536-17.2009.8.19.0002)

15 São exemplos de leis declaradas judicialmente inconstitucionais as Leis nºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004 do Município de Campinas; Lei Complementar Municipal nº 752/2009 do Município de Maringá; Lei Municipal nº 3.681/2014 de Balneário Camboriú; Lei Municipal nº 6.151/2008 de Cachoeira de Itapemirim; Lei Municipal nº 1.794/97 do Município de Mairiporã; Lei n. 1.713/1997 do Distrito Federal; Lei Complementar nº 1.008/2007, do Município de Lins.