

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**ANA FLÁVIA COSTA ECCARD**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

---

### **Apresentação**

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAVELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Etinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

**SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL”** de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constataam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada **“DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL”** em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado **“ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA”** o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado **“ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”**, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado **“INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO”** as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho **“O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”** de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurtem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbopeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi, Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

# **O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE**

## **THE RIGHT TO THE CITY REFLECTED IN THE DISPUTE OVER THE BUILDING RIGHTS IN BELO HORIZONTE**

**Bruno Fernandes Magalhães Pinheiro de Lima <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O artigo analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte. Metodologicamente, questiona-se como o controle sobre o jogo de linguagem dos arranjos institucionais da política urbana pode promover a neutralização do significado de direito à cidade e da participação social na política urbana. A problematização é conduzida por meio da análise normativa, de processos legislativos e judiciais que envolvem a regulamentação da OODC Belo Horizonte, considerando a capacidade de veto do Poder Legislativo sobre a política urbana. Investiga-se os significados jurídicos do direito à cidade e da OODC em face do controle político e capacidade de manipulação do jogo de linguagem da política urbana. Conclui que atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Outorga onerosa do direito de construir, Direito à cidade, Jogo de linguagem, Poder de veto, Direito urbanístico

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article analyzes the process of regulating the Sale of the building rights in the municipality of Belo Horizonte. Methodologically, it questions how control over the language game of the institutional arrangements of urban policy can promote the neutralization of the meaning of the right to the city and social participation in urban policy. The problematization is conducted through the normative analysis of legislative and judicial processes involving the regulation of the OODC in Belo Horizonte, considering the veto power of the Legislative Branch over urban policy. The study investigates the legal meanings of the right to the city and the building rights in light of political control and the capacity to manipulate the language game of urban policy. It concludes that legislative action disconnected from social participation weakens the right to the city, transforming the urban policy instrument and participatory processes into simulacrum that end up being challenged through judicialization of public policies.

---

<sup>1</sup> Advogado e Geógrafo. Professor da PUC Minas e UNOPAR. Doutor em Arquitetura e Urbanismo (UFMG). Mestre em Direito Público (PUC Minas).



**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sale of building rights, Right to the city, Language game, Veto power, Urban law

## 1 Introdução

O município de Belo Horizonte tem experiências consolidadas no campo de políticas públicas territoriais em áreas urbanas. Desde a década de 1980, o município inovou na criação de instrumentos jurídico-políticos para implementação de políticas sobre o território que procurassem sanar problemas urbanos, como a irregularidade do solo ou ocupação desordenada, assim como avançou na institucionalização de sistemas de acompanhamento e controle sobre o território municipal de caráter democrático com participação social.

O arranjo iniciado na década de 1980 passou por diversas alterações que pareciam demonstrar uma maturidade institucional que perdurou até o fim da primeira década dos anos 2000. Entretanto, a partir de 2012, quando no município intensificam-se os debates públicos e políticos sobre a implantação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento de regulamentação municipal obrigatória por força do art. 42 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – o arranjo consolidado durante mais de duas décadas começa a ruir, levando a tensões sobre a política urbana e o efetivo cumprimento das disposições legais.

Neste trabalho pretendo discutir o início da aplicação da OODC em Belo Horizonte, tomando como ponto de partida o uso do instrumento para a concretização de investimentos com as finalidades de se cumprir as funções sociais da cidade em atendimento à forma institucional do direito à cidade previsto no Estatuto da Cidade e na legislação municipal.

O debate que promoverei sobre a OODC se estrutura por meio do questionamento acerca do instrumento como metáfora para se analisar os entraves na promoção de políticas relacionadas ao direito à cidade, partindo das seguintes proposições: **(i)** a OODC tem natureza jurídica complexa, enquanto instrumento de jurídico-político para política urbana, se apresenta como ferramenta para promoção do direito à cidade; sendo adicionalmente uma forma de controle e regulação do mercado de solo urbano; **(ii)** a capacidade de controle do jogo de linguagem institucional por agentes dominantes no arranjo institucional da política urbana neutralizam a efetividade do direito à cidade (Sanín-Restrepo, 2016); **(iii)** a desconexão entre os agentes institucionais com capacidade de veto (Tsebelis, 2014) e os demais agentes envolvidos contribuem para a judicialização e erosão das relações institucionais nos sistemas democráticos de acompanhamento e controle.

Metodologicamente, o trabalho tem como fio condutor a relação o jogo de linguagem em seu uso político, conforme trabalhado por Ricardo Sanín-Restrepo (2016, 2023). A partir da Teoria da Encriptação do Poder, pela qual os significados jurídicos seriam manipulados

institucionalmente com a finalidade de se exercer poder (como dominação), procurarei discutir que os agentes com capacidade de veto (Tsebelis, 2014) nos arranjos institucionais das políticas urbanas se movimentariam para neutralizar significados que fossem divergentes de seus interesses. A amarração metodológica será desenvolvida por meio do estudo de caso de Belo Horizonte. Assim, analisarei, a partir de textos normativos e processos judiciais, como os agentes dominantes na política urbana da capital mineira procuraram fazer uso de suas capacidades de veto para neutralizar os significados relacionados ao direito à cidade na regulamentação da OODC.

Para desenvolver o enlace teórico-metodológico no estudo de caso de Belo Horizonte e exploração das proposições supramencionadas, organizei o texto em sete seções. Após esta Introdução, discutirei brevemente questões metodológicas sobre o desenvolvimento do artigo. Em seguida, de modo mais abstrato e crítico, analisarei os significados jurídicos de direito à cidade e OODC. Por fim, explorando o estudo de caso que movimenta este estudo, contextualizarei o debate da OODC no arranjo institucional de Belo Horizonte, descrevendo criticamente o processo de regulamentação do instrumento. A regulamentação será avaliada considerando a ação política dos agentes que disputam a OODC, com sua eventual judicialização. E, por fim, apresentarei considerações finais sobre o direito à cidade, com base na disputa pela OODC em Belo Horizonte.

## **2 Notas metodológicas**

O texto parte de uma questão metodológica que explora a construção de significados jurídicos nos arranjos institucionais que esses seriam utilizados. Como discutirei a seguir (seção 4), os arranjos institucionais compreendem jogos de linguagem específicos, pelos quais as capacidades de agências dos agentes institucionais partem e/ou manipulam disposições normativas (âmbito micro institucional).

Assim, um breve esclarecimento metodológico, que deve ser compreendido como pressuposto neste trabalho: a linguagem institucional se daria como um jogo. Pretendo, portanto, contextualizar a ideia do jogo de linguagem de Wittgenstein (2014) (que compreende a linguagem a partir de um contexto comunicacional, no qual aqueles envolvidos na relação constroem ou reconhecem os significados conforme o uso/função da linguagem) com seu uso no ambiente institucional que culmina em sua instrumentalização política. Nos arranjos institucionais que se realizam as políticas públicas, se tem um jogo de linguagem específico e institucionalizado, primeiro pela procedimentalidade inerente aos atos da e com Administração

Pública e, em seguida, pelos fatores políticos que animam os movimentos institucionais. Sobre o uso político no jogo de linguagem, reporto-me à noção de encriptação do poder, em que agentes manipulariam a linguagem, portanto, significado de direitos, por exemplo, conforme seus interesses políticos, neutralizando significados que não fossem de seus interesses (Sanín-Restrepo, 2023).

Faço essas breves observações metodológicas, no intuito de explicar, porque se faz necessário apresentar um significado de direito à cidade. A partir da noção de jogo de linguagem, aponto que nenhum significado (jurídico) é absoluto, mas resultado dos conflitos e sínteses que ocorrem em decorrência de seus usos. O direito à cidade é fundamento para políticas urbanas, como ele é compreendido e utilizado no jogo de linguagem institucional revela se sobre ele se manifesta um simulacro (logo, uma representação dissonante entre conteúdo e efeitos que produz) (Sanín-Restrepo, 2023) ou se produz efeitos efetivos (Neves, 2007).

Como será problematizado no texto, acredito que pelo estudo da OODC, vemos como os conflitos entre os agentes tornam possível que o significado de direito à cidade se apresente como um simulacro, ou, em decorrência da disputa constante por direitos, se realize em alguma medida nos termos de sua amplitude de significado.

O contexto institucional é fundamental para compreensão do significado em razão de possibilitar o (re)conhecimento de como é utilizado, com qual finalidade, todavia, ele não está disposto no vazio. No âmbito do direito e das políticas públicas, é fundamental procurar o contexto normativo do qual os significados podem ser discutidos. Dessa forma, tendo em vista as considerações metodológicas, partimos para o exame do significado do direito à cidade.

### **3 Um significado institucional para o direito à cidade**

O direito à cidade é expressão que tem diversas acepções. Parece-me impossível não recordar das proposições de Lefebvre (2001). Para o referido autor, o direito à cidade tinha duas dimensões. A primeira seria imediatamente associada à fruição das qualidades da urbanização, portanto, a conjugação de direitos inerentes aos espaços urbanos, como educação, saúde, cultura, lazer, infraestrutura, mobilidade etc. A segunda seria uma dimensão política, no sentido que o direito à cidade seria o direito de se reclamar a cidade, de se reclamar um espaço imanente, que não fosse resultado de sua produção capitalista, mas oportunidade para sua realização social, sendo a superação da cidade como produto, pela cidade como possibilidade (Lefebvre, 2001).

Durante as décadas de 1980 e 1990 o Brasil passou por intensas construções institucionais. O Movimento pela Reforma Urbana, apostando no processo de planejamento e institucionalização das políticas urbanas alcançou seu ápice com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001).

A lei federal trouxe em seu art. 2º, inciso I, o que viria a ser o mais próximo de uma definição literal (e institucional) do direito à cidade no Brasil, nos seguintes termos:

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Brasil, 2001).

Optei por trazer o texto, para reforçar a presença institucional das dimensões da construção teórica de Lefebvre (2001). Aponto que no inciso I do dispositivo mencionado, encontram-se justamente os pontos de conjugação dos direitos associados à vida urbana. E, em seguida, no inciso II, o caráter político, adequado à institucionalidade de qualquer política pública, mostra-se como parte das funções sociais da cidade.

Para Saule Jr (2005), o direito à cidade em sua acepção institucional opera-se por meio de seu aspecto político, a aspiração de espaços urbanos justos, que se dão pela justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização.

O critério de justiça, contudo, não é simples, porque relativo diante dos contextos normativos e territoriais. Por isso a gestão democrática, relacionada à potencialidade do direito à cidade em sua perspectiva teórica se faz notar, pois seriam pelos instrumentos de acompanhamento e controle – que são exigências obrigatórias na estrutura regulatória dos territórios municipais urbanos (art. 43) – que o conflito político inerente ao direito à cidade poderia se fazer presente e influenciar nas decisões institucionais (Fernandes, 2014).

Para a execução da política urbana na persecução da redução das desigualdades ou promoção do território justo e equilibrado, conforme disposto no Estatuto da Cidade, a lei federal uniformizou diversos instrumentos de política urbana, alguns, em decorrência da importância tornou obrigatórios (arts. 42 e 43 do Estatuto da Cidade). Instrumentos como a OODC vinculam as demandas territoriais às suas aplicações, podendo controlar e estimular a ocupação, além de arrecadar recursos financeiros para reorientar investimentos e capacidade de

infraestrutura urbana. Sendo que o uso e aplicação desses instrumentos estariam controlados num arranjo institucional que além da Administração Pública, concerta-se com órgãos de participação específicos (conselhos, audiências, conferências, entre outros).

Em síntese, o que se pretende é apenas indicar que institucionalmente o significado de direito à cidade pode ser compreendido pelas mesmas duas dimensões trabalhadas por Lefebvre (2001), porque articula uma diversidade de instrumentos jurídico-políticos que poderiam oportunizar a justa distribuição dos ônus e bônus sobre o território e populações das áreas urbanas, sendo que essa articulação de instrumentos para política urbana estaria atrelada à potencialidade, decorrente da participação social, na gestão e construção da política urbana.

Contudo, como veremos, esse é um significado em disputa. A experiência em Belo Horizonte demonstra que apesar das previsões normativas típicas do âmbito micro institucional de uma política pública (Bucci, 2021), os significados efetivos que envolvem essas políticas se dão nos arranjos institucionais, pelos quais os agentes com maior ou menor capacidade de veto podem exercer influência e controlar esses significados.

#### **4 A natureza jurídica da OODC e o direito à cidade**

A natureza jurídica da OODC é complexa, porque inicialmente pode e deve ser compreendida como um instrumento jurídico-político que compõe a política urbana, que decorre do uso da valorização do solo criado pelo Poder Público como estratégia para a recuperação de mais-valia urbana e promoção do direito à cidade. No entanto, o uso da OODC tem como efeito adicional sua característica como meio de regulação do mercado imobiliário, como uma ferramenta do âmbito do direito regulatório, pois sua aplicação territorial pode, por meio do fomento, direcionar (estimulando ou desestimulando) a ocupação (adensamento, uso, etc...) nas áreas urbanas.

Cumprindo adiantar que as principais críticas dos setores empresariais à OODC enquadram-se justamente na perspectiva de desregulamentação e desburocratização do Estado, em decorrência do suposto ônus aos empreendimentos (sendo comparada à carga tributária) e à procedimentalidade territorial que conduziria ou restringiria o mercado a usar livremente o potencial construtivo.

No intuito de explorar as afirmações acima, desenvolverei neste tópico a compreensão de OODC defendida no trabalho a partir das duas características: (i) instrumento de política urbana e de (ii) regulação do mercado.

Disciplinada em termos nacionais entre os artigos 28 a 30 do Estatuto da Cidade, a OODC se apresenta como um instrumento jurídico-político complexo, no sentido de desdobrado procedimentalmente. O artigo 28 é responsável pelo significado imediato de OODC conforme exploro nesse texto e define o instrumento nos seguintes termos:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (Brasil, 2001).

A disposição normativa deixa claro que a OODC articula uma vantagem (bônus) e um ônus. A vantagem consiste no exercício adicional do potencial construtivo, ou seja, o uso do solo criado pelo Poder Público, que estaria disponível a partir de uma contrapartida, o ônus, que seria a aquisição do direito de construir. É fundamental a compreensão dessa articulação, porque é sobre ela que se esclarece a natureza jurídica contratual e financeira da OODC e afasta integralmente qualquer entendimento como uma espécie tributária ou de natureza tributária.

Brevemente, para que não exista quaisquer confusões, diferenciamos a OODC de um tributo. Tributos possuem várias características, as principais decorrem do caráter *ex lege* da lei tributária. Logo, o contribuinte, uma vez que preencha o fato gerador do tributo é devedor. Não se trata de obtenção de vantagem, mas de preenchimento objetivo de requisitos definidos legalmente.

Todavia a OODC decorre de uma faculdade e não imposição compulsória. O empreendedor escolhe aproveitar um bônus (exercer o direito de construir adicional), deverá suportar um ônus, no caso financeiro. O uso da OODC tem uma finalidade imediata de caráter arrecadatório, o que poderia aproximar da leitura “tributária”, mas a forma como se exerce é nitidamente diferente.

Outro ponto fundamental e que se associa às funções sociais da cidade, que preenchem o conteúdo normativo e institucional do direito à cidade na ordem urbana brasileira, corresponde ao caráter territorial da outorga. A disponibilidade do exercício da OODC não se dá sem quaisquer disposições, pois tem seu uso disciplinado territorialmente, considerando que a regulamentação municipal deixa claro o quanto do direito de construir adicional poderá ser praticado conforme as zonas definidas pelo zoneamento municipal, articulando limites pelas unidades territoriais de construção (lotes) e as regiões (zonas) (Belo Horizonte, 2019).

A OODC em Belo Horizonte está diretamente relacionada ao território, pois as possibilidades de uso, sobretudo no que diz respeito ao exercício por meio da aquisição em relação ao coeficiente de aproveitamento, se articula espacialmente por meio dos limites

possíveis na razão entre coeficiente básico e máximo nas zonas dispostas no zoneamento municipal. Brevemente, aponto que o Plano Diretor de Belo Horizonte não foi excessivamente restritivo nas áreas tradicionalmente adensadas. Os coeficientes máximos possíveis permaneceram altos (5,0), entretanto, estimulou por meio de coeficientes específicos às centralidades (áreas da cidade que possuem potencial de adensamento), também grande disponibilidade de potencial construtivo (Belo Horizonte, 2019)

Considerando o caso de Belo Horizonte, é possível compreender a OODC como um instrumento pertinente para a reordenação do território e regulação do mercado de solo urbano. Dois pontos desdobram-se. O primeiro corresponde a relação da OODC com a função de fomento. Ao direcionar o uso da outorga, seja pela disponibilidade de direito de construir adicional, seja pelas diferenças nos valores que compõem a contrapartida, o Poder Público pode estimular ou desestimular a ocupação em áreas da cidade. Ilustrativamente, áreas muito adensadas podem sofrer com uma menor disponibilidade de direito de construir, dificultando sua aquisição pelo preço e quantidade ofertada. Dessa forma, controla-se a ocupação, que pode ser de interesse caso as áreas estejam saturadas. Entretanto, a disponibilidade facilitada de direito de construir em outras áreas procura estimular a ocupação, para áreas que poderiam se desenvolver melhor e que possuem capacidade de receber novos investimentos. A OODC é, de certa forma, um instrumento de regulação do mercado imobiliário, procurando, por meio do fomento corrigir as distorções de oferta e demanda no território municipal.

O segundo ponto decorre da destinação dos recursos. A arrecadação dos valores gerados pela OODC é direcionada obrigatoriamente para investimentos em infraestrutura urbana (Brasil, 2001). No caso de Belo Horizonte, os recursos arrecadados com a OODC irão compor dois fundos ligados à política urbana municipal: Fundo Municipal de Habitação e o Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades. Ambos os fundos têm seus recursos controlados e orientados pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), órgão colegiado paritário com participação social que possui atribuições deliberativos e consultivos sobre a política urbana municipal (Belo Horizonte, 2019).

Ambos os pontos trazem a conexão inevitável com o direito à cidade. Recuperando as definições institucionais, o direito à cidade basicamente consiste no acesso aos ônus e bônus da urbanização, portanto, se baseia fundamentalmente na justiça territorial, por meio do equilíbrio das qualidades de vida urbana e acesso aos serviços urbanos básicos (Fernandes Lima, 2019).

A OODC em âmbito micro ou meso institucional articula-se com o direito à cidade, porque é um instrumento para sua concretização, afinal por meio dela seria possível promover ações que procurassem corrigir distorções regionais diretamente pelo estímulo e ocupação das



áreas urbanas, através dos estímulos de ocupação e, concomitantemente, pelos recursos auferidos por sua cobrança que seriam destinados de modo descentralizado e por meio de processos que envolvem o sistema democrático institucionalizado pela governança exigida pelo Estatuto da Cidade e, no caso de Belo Horizonte, consolidada pela legislação municipal desde 1996.

## **5 Arranjo Institucional em Contexto: BH**

O texto tem como um de seus objetivos explorar como uma política urbana vem sendo compreendida pelos agentes institucionais que participam dela. No intuito de evitar confusões, cumpre brevemente salientar significados pertinentes no desenvolvimento da análise. O primeiro deles corresponde à noção jurídica de política pública. Utilizarei o sentido conferido por Bucci (2021), que consiste na compreensão da política pública como uma estrutura procedimentalizada de atos administrativos e de Estado que organizam a atuação dos agentes institucionais em sua promoção.

A estrutura organizada da política pública se articula em três meios ou âmbitos: macro institucional, micro institucional e meso institucional. O âmbito macro institucional consistiria no panorama jurídico-político, pelo qual agentes públicos políticos participam das políticas públicas seja como aqueles que decidem, no exercício da discricionariedade típica do Poder Executivo, seja como os responsáveis pelas discussões legislativas. Em seguida, o âmbito micro institucional é essencialmente normativo, porque decorre das disposições jurídicas, consequentemente procedimentais, que organizam as políticas públicas especificamente, sendo composta por todos os instrumentos normativos disponíveis e produzidos nas esferas administrativas, legislativas ou, a depender, judiciais – tendo em vista que decisões judiciais podem alterar as compreensões na aplicação de marcos legais. O terceiro e último o âmbito corresponde ao meso institucional (arranjo institucional), que pode ser considerado uma espécie de síntese pois é nele que ambos os âmbitos se encontram para se funcionalizarem por meio de atos da administração, envolvendo, portanto, a esfera técnica e procedimental da Administração Pública (Bucci, 2021).

No texto, o arranjo institucional se faz relevante, porque por meio dele exploraremos como a OODC foi percebida pelos agentes institucionais que compõem a política pública urbana na aplicação desse instrumento jurídico-político em específico, assim, como poderei apontar como o quadro institucional em Belo Horizonte evoluiu para as tensões que levou à judicialização para a continuidade de uma política pública normativamente consolidada na

ordem jurídica (urbana) brasileira. Logo, partindo da noção de arranjo institucional, realizarei uma breve descrição analítica da evolução da política urbana de Belo Horizonte que culmina nas tensões que animam este texto.

O município de Belo Horizonte desde a década de 1980 foi uma referência na construção de políticas urbanas. A partir da redemocratização, por meio de seguidas administrações denominadas populares, a cidade avançou com marcos normativos que ampliavam a participação social e dialogavam diretamente com o Movimento de Reforma Urbana.

A década de 1980 foi marcada pela inovação de instrumentos de regularização fundiária que asseguravam o direito de moradia às populações por meio da função social da posse. O programa reconhecido como Profavela (Belo Horizonte, 1983) vigente até os dias de hoje foi uma das referências nacionais para a elaboração das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Durante a década de 1990, movimentos sociais pressionaram e receberam apoio de administrações municipais para o avanço de legislações urbanísticas pertinentes, sendo as principais que vigorariam na cidade por aproximadamente vinte anos no município: o Plano Diretor (Lei municipal nº 7.165/1996) e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso – LPOUS – (Lei municipal nº 7.166/1996).

As legislações trouxeram diversos avanços dentre eles, o mais impactante no que diz respeito à participação social, foram os instrumentos de governança participativa, como a composição paritária do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a Conferência Municipal de Política Urbana, instrumento de consulta preparatório para as revisões da legislação urbanística.

O pacto social e político entre sociedade civil organizado, administração pública municipal e o poder legislativo local parecia pacificado até o início da maior revisão que o Plano Diretor e LPOUS sofreriam com as propostas discutidas e aprovadas na Conferência das Cidades ocorridas entre os anos de 2011 e 2012.

Naquela ocasião, a sociedade civil, Poder Público e setor empresarial preparavam-se para o avanço da adequação da legislação urbana ao Estatuto da Cidade, especialmente sobre os instrumentos de política urbana. Este avanço tensionava com o setor empresarial imobiliário especificamente, porque poderia ampliar o uso de instrumentos (obrigatórios), mas que ainda eram pouco utilizados no município, entre eles a OODC.

A legislação urbanística de planejamento (Plano Diretor e LPOUS) passou por revisões periódicas, sendo todas elas antecedidas de fóruns participativos denominados “Conferência de Política Urbana”. As Conferências são processos participativos de consulta aos segmentos sociais (populares ou empresariais) que ocorrem entre dois anos. A I Conferência ocorreu entre

1998 e 1999, a II Conferência entre 2001 e 2002, a III Conferência entre 2008 e 2009, a IV Conferência entre 2013 e 2014, a V Conferência entre 2017-2018. Atualmente teve início o processo da VI Conferência, que se concluirá em 2026.

Desde a vigência da legislação urbanística de 1996, a maior revisão à legislação original ocorreu em 2010, como resultado da III Conferência, após amplo processo de discussão, o município avançou em regulamentação dos instrumentos obrigatórios ou sugeridos no Estatuto da Cidade. A Lei nº 9.959/2010, promoveu diversas alterações nas legislações de 1996, sendo as principais relacionadas à adequação dos instrumentos de política urbana previstos em âmbito municipal a suas formas na lei federal. Os principais instrumentos regulamentados nessa ocasião decorriam diretamente dos interesses municipais em projetos de requalificação territorial, sobretudo com o impacto da Copa do Mundo em 2014, logo, destacavam-se as Operações Urbanas Consorciadas e o Estudo de Impacto de Vizinhança (Belo Horizonte, 2010).

Apesar de tensões políticas que envolvem quaisquer mudanças legislativas, todos esses processos transcorreram com certa normalidade institucional. As questões pactuadas nas instâncias participativas eram mantidas pelo Executivo, que as consolidavam nos projetos de lei que seriam levados ao exame da Casa Legislativa. A Câmara Municipal realizava alterações, mas não ocorriam enfrentamentos que pudessem desconfigurar ou criar obstáculos às renovações das legislações urbanísticas. Apesar de eventualmente ocorrerem tensões, como o trâmite do Projeto de Lei nº 660/2005, referente à II Conferência (2001-2002), não existia grande resistência aos processos participativos.

A habitualidade do arranjo institucional, sobretudo em relação ao âmbito macro institucional, começa a mudar em 2013, na IV Conferência Municipal de Política Urbana, que se concluiria em 2014. Dessa vez, diferente das revisões anteriores, que privilegiaram adaptações e alterações parciais nas leis exigentes, os debates públicos caminhavam para a formulação de um novo plano, portanto com a substituição pela revogação integral e aprovação de nova lei, que consolidaria o Plano Diretor com a LPOUS.

O principal debate que se deu na ocasião foi a regulamentação da OODC. Os segmentos sociais e técnicos, internos e externos à PBH, recomendavam a adoção de coeficientes de aproveitamento único para a toda a cidade tendo como referência o tamanho do lote. Este coeficiente único seria meio para que o Poder Público conseguisse promover a captura da mais-valia urbana oriunda do solo criado (Belo Horizonte, 2015).

As orientações sobre a OODC estariam previstas no Projeto de Lei (PL) nº 1.749/2015 de autoria do Poder Executivo e que se concretizaria no novo Plano Diretor de Belo Horizonte em 2019. Chamo a atenção para o hiato. Após concluída a IV Conferência em 2014, o Poder

Executivo encaminhou pelo projeto de lei referenciado, o novo Plano Diretor de Belo Horizonte que consolidaria o plano com a legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo. Assim, as Leis Municipais nº 7.165/1996 (Plano Diretor) e 7.166/1996 (LPOUS) se tornariam uma só com todas as disposições discutidas na IV Conferência.

A demora para a aprovação do PL nº 1.749/2015, que exigiu seu retorno à tramitação em nova legislatura, pode ser compreendida pelas objeções que o setor empresarial fez à proposta. Contrária à OODC, o segmento empresarial se posicionou diversas vezes por meio de suas representações no COMPUR<sup>1</sup>. Não é objetivo desse texto apontar como os debates ocorreram à época, mas recuperar como as decisões saídas das instâncias participativas foram inicialmente confrontadas pelo setor da construção civil que se retirou da IV Conferência (Sinduscon, 2014).

A prefeitura, por sua vez, manteve sua atuação habitual, portanto consolidou o projeto de lei da nova ordem urbana municipal nos termos acordados com a participação social e empresarial que compareceu à Conferência.

Para Tsebelis (2014), o poder de veto consiste na capacidade que os agentes institucionais possuem de controlar os processos políticos de tomada de decisão. Dessa forma, o poder do agente institucional nos arranjos das políticas públicas seria compreendido não necessariamente pela capacidade afirmativa, mas negativa. A ideia de veto é pertinente, porque os agentes institucionais agiram a partir da influência dos agentes econômicos que pressionavam pela não aprovação do Plano Diretor, uma vez que a regulamentação da OODC era elemento essencial à legislação.

A tramitação do PL nº 1.749/2015 foi envolvida em atrasos e ao fim da legislatura em 2016, não foi concluída. Sua tramitação retornaria na nova legislatura, após a prefeitura promover alterações no Projeto e realizar a V Conferência de Política Urbana (2017-2018). A prefeitura retomou o PL nº 1.749/2015, encaminhando a Emenda 132/2018. Na retomada da tramitação, o Ministério Público se manifestou, avaliando a coerência entre as propostas da PBH e aquelas alinhadas nas Conferências de Política Urbana. A avaliação do Ministério Público era essencial para a continuidade do PL nº 1.749/2015, pois, conforme será discutido a seguir, a legislação do Plano Diretor demanda o processo participativo como parte de sua

---

<sup>1</sup> A entidade mais atuante em favor dos segmentos empresariais foi o Sindicato da Indústria da Construção Civil – Sinduscon/MG. A entidade promoveu diversas campanhas publicitárias contrárias à OODC, uma delas, explicava a outorga como um novo tipo de imposto (Sinduscon, 2018). A peça pode ser assistida no seguinte endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=ioNbd8BG52U>

construção. Eventualmente, em 2019, após intensos processos legislativos, o PL foi aprovado e deu origem à Lei Municipal nº 11.181/2019 – Plano Diretor.

No que diz respeito à OODC, destaco que a legislação previu regras de transição para os próximos anos, no intuito de facilitar a adaptação do Poder Público e do setor empresarial na compreensão da aplicação da OODC, assim como a absorção de seus impactos econômicos.

Continuamente na aplicação da OODC, o Poder Executivo promoveu outras duas regulamentações adicionais. A primeira por meio da Lei Municipal nº 11.216/2020, que regulamentou adequadamente os procedimentos para cobrança, entre eles valores devidos, da OODC. E a segunda, Lei nº 11.513/2023 dispôs sobre descontos na aplicação da OODC com base na transição para a devida aplicação do instrumento.

Entretanto, com os prazos dos descontos disponíveis pela Lei nº 11.513/2023, iniciativa do Poder Legislativo, levou à elaboração do Projeto de Lei nº 660/2024, que ampliava os prazos para a manutenção dos descontos e teriam efeitos imediatos na arrecadação da OODC que se encontrava acordada com o Setor Público. O referido PL foi aprovado. No entanto, o Poder Executivo vetou a lei, considerando que ela realizava alterações que acarretariam renúncia de receita e comprometeria valores de outorga transacionados. A Câmara dos Vereadores, contudo, derrubou o veto, promulgando a Lei Municipal nº 11.775/2024.

A Lei Municipal nº 11.775/2024 representa a pressão dos agentes com poder de veto sobre a política urbana. Explico-a para a compreensão acerca dos problemas normativos e sobre a coerência com a ordem municipal. A referida lei alterou os descontos previstos nas regras de transição da cobrança da OODC dispostas no Plano Diretor e sua consequente regulamentação, Lei Municipal nº 11.216/2020.

A alteração normativa aprovada pelo Poder Legislativo impõe problemas de ordem financeira e contratual, porque além de ampliar o prazo para os descontos na aquisição de potencial construtivo, altera as condições de acesso ao desconto. Inicialmente, o desconto estaria disponível apenas para os empreendimentos que tivessem o projeto aprovado, entretanto, a nova lei alterou a redação para os projetos “protocolados”. Ademais, ao dispor sobre a possibilidade de concessão do desconto aos projetos que já tinham iniciado o pagamento da OODC, a lei promoveu uma espécie de anistia aos devedores (Belo Horizonte, 2024)

Em termos financeiros, a nova lei praticou renúncia de receita, pois os contratos já estavam celebrados com o Poder Público. Ademais, vale destacar as vantagens econômicas indevidas por meio de ação do Poder Público e quebra da isonomia concorrencial. O setor privado que já tivesse contratado a OODC, teria incorporado os ônus aos custos e contratado e praticado preços com base nesses. Ao receber o benefício de descontos na contrapartida, o Poder

Público, por meio da ação do Poder Legislativo, ofereceria vantagem econômica, uma vez que os preços praticados pelos agentes que aproveitariam os descontos não sofreriam o mesmo impacto financeiro da outorga devida. Ou seja, a nova lei desequilibra o mercado.

Ademais, outras questões podem ser acrescidas ao questionamento de isonomia concorrencial e que se conectam imediatamente ao significado da OODC relacionado ao direito à cidade. Conforme apurou a Prefeitura de Belo Horizonte, a vantagem oferecida com a nova redação geraria a redução da arrecadação de outorga já contratada na ordem de aproximadamente trinta e cinco milhões de reais. Os valores já estariam contabilizados nos fundos aos quais os recursos gerados pela outorga são entregues e que irão financiar empreendimentos de habitação popular ou desenvolvimento de centralidades – ou seja, concretizam a redistribuição de investimentos no território municipal.

A legislação, portanto, entraria em conflito com o significado redistributivo presente no direito à cidade e que deveria fundamentar a política urbana. O conflito, que poderia neutralizar o efeito do direito à cidade na política urbana, será abordado a seguir, quando analisarei como o exercício dos agentes com poder de veto revelam a capacidade de influenciar no jogo de linguagem, alterando ou neutralizando significados normativos e, adicionalmente, demarcam a radicalização da tensão entre os agentes institucionais que acabam por sobrevalorizar ou exigir a atuação do Poder Judiciário (culminando em resultados divergentes).

## **6 Arranjos institucionais ampliados pela judicialização?**

A OODC é um instrumento em disputa, que articula diferentes agentes nas áreas urbanas das cidades brasileiras e que procuram variadas possibilidades de enfrentarem os conflitos. Conforme apontado na Introdução desse texto, algumas particularidades tornam o caso da OODC em Belo Horizonte pertinentes ao questionamento central do texto: a cisão entre decisões participativas e atuação do Poder Legislativo; a judicialização das políticas públicas.

A alteração promovida pela Câmara dos Vereadores, por meio da Lei Municipal nº 11.775/2025, tem uma discussão de fundo derivada do Recurso Extraordinário julgado pelo STF em 2013.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, convencionou-se que alterações nas legislações do Plano Diretor deveriam seguir os processos de revisão dos planos, quando não fossem apenas adaptações, adequações ou correções ao aprovado. A razão dessa compreensão vem da exigência da participação popular como parte de elaboração da legislação, conforme

previsto no art. 43 do Estatuto da Cidade e regulamentado posteriormente pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2001).

Inevitavelmente começaram a surgir casos de antinomias jurídicas entre a legislação do Plano Diretor e legislações pertinentes complementares às leis territoriais. Diante do aumento dos casos, que corresponde ao fundamento de conflito do Recurso Extraordinário (RE) nº 607.940 apresentado, o STF avaliou se a legislação urbanística de planejamento poderia ser alterada por meio de procedimento legislativo convencional (logo, sem necessariamente participação popular) pelos poderes legislativos municipais.

Na ocasião, o STF fixou o seguinte tema: “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” (Brasil, 2016).

Assim, verificamos um delicado precedente aberto pelo STF. Afinal, concluía que, em virtude da natureza da separação dos poderes, o Poder Legislativo, com sua competência constitucional, não teria restrição para propor quaisquer legislações, devendo observar, apenas a coerência com as disposições previstas nos Planos Diretores locais.

A decisão parece-me controversa se considerarmos o fundamento político do direito à cidade previsto em nossa ordem jurídica conforme disposto no art. 2º do Estatuto da Cidade. Em termos teóricos, o direito à cidade tem como fundamento a cidadania política sobre a cidade, no sentido, de ser um direito que além de englobar questões pertinentes e direitos possíveis por meio do espaço urbano, permitiria a petição, no sentido de poder político em disputar a cidade politicamente para além de mera carteira de serviços urbanos (Seção 3).

Nossa ordem jurídica, por meio do Estatuto da Cidade, confere essa dimensão política à institucionalidade do direito à cidade de várias formas. A primeira diz respeito às funções sociais da cidade dispostas no art. 2º, que organizam entre os arranjos institucionais para a política urbana, princípios e possibilidades que buscam dispor dos ônus e bônus da urbanização a partir da justiça e equilíbrio territorial (Brasil, 2001).

A segunda, especificamente política, corresponde à participação popular sobre a gestão e construção normativa. O arranjo institucional da política urbana comporta em seus âmbitos institucionais uma procedimentalidade inerentemente democrática. O Estatuto da Cidade, por meio do art. 43, é claro em definir um sistema de governança que exige a participação e controle popular (Brasil, 2001). E é sobre essa estrutura de arranjo institucional com participação social que quaisquer alterações no âmbito micro institucional devem se realizar.

Projetos de Lei, por mais que possam ter a iniciativa do Poder Legislativo, aspecto constitucional inquestionável, devem se orientar pelas questões específicas das áreas legisladas. No caso da política urbana, a exigência de participação para aprovação do PD não se encerra com o PD em si, porque permanece pela gestão participativa exigida. É possível, ademais, considerar que a decisão do STF acabou por fragilizar a institucionalidade participativa decorrente do direito à cidade para a ordem urbanística e facilitou o que descrevo em Belo Horizonte: a concorrência (enquanto oposição) entre os setores populares que participam da política urbana e o Poder Legislativo.

Nesse sentido, o RE 607.940 normalizou a possibilidade do Poder Legislativo atuar de modo independente aos processos de participação social que preencham a construção da legislação urbanística, devendo apenas ser coerentes ao prescrito no Plano – que abre uma amplitude de significados e faz com que o planejamento participativo seja utilizado apenas como um alibi (Neves, 2007) diante das possibilidades do Poder Legislativo movimentar a legislação do Plano Diretor conforme sua capacidade de atuação. No entanto, diante da capacidade do controle institucional, essa coerência pode ser manipulada por meio do poder em orientar o jogo de linguagem institucional (Sanín-Restrepo, 2016).

Foi o que se observou em Belo Horizonte, quando por meio de representantes do Poder Legislativo, promoveu-se a alteração do uso do instrumento de política urbana, neutralizando seus efeitos. As alterações legais, típicas do exercício do poder de veto conforme trabalhado por Tsebelis (2014), neutralizaram o significado do direito à cidade na política urbana em suas múltiplas acepções, seja naquela relacionada ao uso das receitas arrecadadas com a outorga, seja com toda a neutralização dos processos políticos participativos que levaram à regulamentação atual da OODC.

É fundamental recordar que a ação do Poder Legislativo contra a regulamentação vigente da OODC foi resistida pelos setores sociais populares ou técnicos. Movimentos sociais e segmentos relacionados às áreas acadêmicas se manifestaram publicamente contra a atuação do Poder Legislativo, desde a primeira flexibilização em 2023 com a Lei nº 11.513/2023. Estudiosos sobre o tema publicaram Nota Técnica, dispondo sobre a incoerência dos descontos aplicados na cobrança da OODC e os objetivos do Plano Diretor (Baltazar et al, 2023), assim como, instruíram em continuidade a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta contra a Lei nº 11.775/2024 (TJMG, 2025).

Apesar da judicialização contra a ação do Poder Legislativo, sua agência ou os fundamentos contra as decisões do processo participativo que qualificaram a legislação não foram considerados. O Legislativo municipal aprovou lei que contrariava diretamente a



finalidade da OODC no Plano Diretor e que havia passado por chancela pública e participativa (Belo Horizonte, 2015 e Belo Horizonte, 2018).

Agentes políticos institucionais reagiram à Lei aprovada. Em 2025, o Partido dos Trabalhadores ajuizou ADI questionando a constitucionalidade da lei em razão de inconstitucionalidade formal. Na ADI nº 1.0000.25.117080-9/000, arguiu-se a Lei Municipal nº 11.775, de 13 de dezembro de 2024, realizava renúncia de receita. Em razão dessa renúncia, decorrente da ampliação dos prazos na exigência da OODC que desobrigariam diversos empreendimentos, alcançando projetos que já tinham a outorga contratada, configurando arrecadação aos fundos municipais, o PL deveria ter apresentado estimativa de impacto financeiro-orçamentário, conforme orienta a CF/88 – o que não teria ocorrido. A parte autora da ADI pediu a suspensão liminar da lei municipal impugnada.

Em 29/07/2025 o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) concedeu liminar suspendendo os efeitos da Lei nº 11.775/2024 até o julgamento do mérito da ADI.

## **7 Considerações finais sobre o direito à cidade**

O trabalho tem como principal finalidade realizar uma discussão sobre como processos políticos locais relacionados às políticas urbanas estão ocorrendo à margem dos pressupostos participativos que envolvem o direito à cidade e que os fundamentam. A desconexão entre a política urbana elaborada pelo uso extravagante do Poder Legislativo tem gerado conflitos e fissuras na política urbana repercutindo com a necessidade e possibilidade de atuação do Poder Judiciário e/ou a neutralização de significados/instrumentos jurídicos relacionados ao direito à cidade.

Para explorar as repercussões mencionadas, procurei analisá-las a partir da regulamentação e tentativas de aplicação da OODC em Belo Horizonte. O significado (jurídico) da OODC no jogo de linguagem institucional, que se desdobra do direito à cidade, em decorrência de seu conteúdo. Conforme proposto no Estatuto da Cidade e na legislação da capital mineira, o significado de OODC corresponde à finalidade de estimular a ocupação em novas centralidades, portanto ampliando a qualidade e disponibilidade de solo em áreas menos adensadas, mas com potencial adequado de crescimento. Assim como recuperar mais-valia urbana, em decorrência da disponibilidade de direito de construir adicional, e promover projetos de habitação popular com os recursos levantados.

Diante dos usos da OODC que percebemos sua conexão imediata ao direito à cidade, pois, de acordo com o discutido no início deste texto, este tem um significado atrelado à justiça

territorial, promovida por diversas formas, dentre elas mecanismos de ocupação do solo, distribuição de investimentos e participação popular na gestão.

A compreensão sobre OODC não parte da leitura fria do âmbito micro institucional, apenas. Mas sua conjugação com as ações promovidas pela Administração Pública no arranjo institucional derivadas do planejamento previsto no Plano Diretor de Belo Horizonte.

Contudo, agentes legislativos ao enfrentarem os significados de OODC regulamentados, tentaram promover sua neutralização, o que poderia conformar a outorga como simulacro oriundo de força simbólica (Neves, 2007 e Araujo, 2018), uma vez que seus efeitos jurídicos seriam restritos à formalidade e, em decorrência da atuação (de veto) de agentes legislativos, não alcançariam os sentidos associados ao direito à cidade.

O jogo de poder sobre o jogo de linguagem, portanto, revela-se nesse exemplo da OODC (Sanín-Restrepo, 2023), pois os agentes institucionais fazem uso de seus poderes ou acessos privilegiados para requalificar instrumentos de política urbana de forma contraditória ao que teria sido planejado por meio de processos participativos. Ora, nesse sentido, tem-se em termos de erosão institucional, agentes que representariam o povo, atuando contra decisões populares.

Como reflexo invertido, o poder típico que representaria o setor popular, como o Legislativo, se vê esvaziado ou capturado em decorrência de pressões de agentes econômicos privilegiados. E como efeito tem-se a judicialização da política. A disponibilidade institucional do Poder Judiciário como reserva para a proteção de direitos é inerente ao Estado Democrático de Direito, sendo legítimo o seu uso.

Entretanto, a atuação do Poder Legislativo neste caso representa a dissociação de decisões populares com seus representantes. Ao discutir judicialmente a atuação legislativa, mesmo que em decorrência de inconstitucionalidade formal (em razão da renúncia de receitas praticadas), o jogo de linguagem institucional amplia-se para o Poder Judiciário, tornando-o agente inevitável na qualificação de significados que envolvem as políticas públicas.

O exemplo da OODC em Belo Horizonte, ainda em disputa e discussão, considerando a tramitação da ADI supramencionada, pode ser compreendida como metáfora (Lakoff; Johnson, 2002) sobre os desafios da democracia contemporânea, no sentido, que os significados democráticos que se relacionam à OODC e partem do direito à cidade, se tornariam esvaziados ou neutralizados pela atuação de agentes com poder de veto.

Os significados associados ao direito à cidade na OODC de Belo Horizonte permanecem em virtude da disputa judicial. Contudo, questões políticas quando judicializadas podem ampliar ou fragilizar o funcionamento institucional democrático, como, de certa forma, a decisão no RE nº 607.940 ocasionou, separando o vínculo popular sobre o planejamento

territorial das áreas urbanas. Entretanto, devo ponderar que as discussões acerca da inconstitucionalidade não se fizeram sobre como materialmente a atuação do Poder Legislativo esvaziou a finalidade urbanística da OODC ou a participação popular que conferiu essa finalidade nos termos do Plano Diretor.

## Referências

ARAUJO, Marinella Machado. The symbolic force and the encryption of gender in law: the brazilian example. In: SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Decrypting power**. Londres/Nova Iorque: Rowman & Littlefield International, 2018. e-book.

BALTAZAR, A. P. et al. **Nota Técnica Plano Diretor de BH**. Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2023/03/NOTA-TECNICA-PLANO-DIRETOR-DE-BH.pdf>. Acesso em 30 set 2025.

BELO HORIZONTE. Profavela. Lei nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983. Institui o programa "Profavela". Belo Horizonte: **Câmara Municipal [1983]**. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br>.

BELO HORIZONTE. **Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, 2003. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/IICMPU\\_Anais.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/IICMPU_Anais.pdf). Acesso em 30 set. 2025.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.959, de 2010. Altera as Leis nº 7.165/1996 e 7.166/1996. Belo Horizonte: **Câmara Municipal [2010]**. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>.

BELO HORIZONTE. **Anais da IV Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, 2015. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/cmpu\\_anais\\_ivcmpu.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/cmpu_anais_ivcmpu.pdf). Acesso em 30 set. 2025

BELO HORIZONTE. **Anais da V Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Política Urbana, 2018. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/vcmpu/Anais\\_V\\_CMPU.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/vcmpu/Anais_V_CMPU.pdf). Acesso em 30 set. 2025

BELO HORIZONTE. Plano Diretor. Lei municipal no 11.181, de 8 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor de Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Câmara Municipal [2019]**. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.775, de 13 de novembro de 2024. Altera a Lei nº 11.513/2023. Belo Horizonte: **Câmara Municipal [2024]**. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL, S. T. F. Recurso Extraordinário no 607.940 / DF: Reclamante Ministério Público do Distrito Federal. Reclamado Distrito Federal e Câmara do Distrito Federal. 25 de outubro de 2015. Brasília: **Diário Oficial de Justiça**, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

FERNANDES, E. La construcción de "derecho a la ciudad" en Brasil. Em: SANTOS CARVALHO, C.; ROSSBACH, A. **El Estatuto de la Ciudad: un comentario**. São Paulo: Ministério das Cidades: Alianza de las Ciudades, 2014. p. 494-518. Disponível em: <<https://goo.gl/gR3222>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

FERNANDES LIMA, B. Operações urbanas consorciadas: reflexões sobre sua efetividade como instrumento de recuperação de mais-valia urbana. Em: **Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Palmas: Universidade Federal de Palmas, 2019.

LAKOFF, G; JOHNSON, M. **Metáforas da vida cotidiana**. São Paulo: EDUC; Campinas (SP): Mercado de Letras, 2002.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.117080-9/000 Autor: Partido dos Trabalhadores. Belo Horizonte: **Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje>. Acesso em 30 set. 2025

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

SANÍN-RESTREPO, R. **Decolonizing democracy: power in a solid state**. Londres: Rowman & Littlefield International, 2016.

SANÍN-RESTREPO, R. **Ser y contigencia: descriptando el ser a la mano de Heidegger**. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2023.

SAULE JR, N. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis, São Paulo, 30 ago. 2005. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3utl45l>>. Acesso em: 15 fev 2017

SINDUSCON. **Sinduscon-MG explica a saída do setor da IV Conferência Municipal de Políticas Públicas**. 29 de abril de 2014. Disponível em: <https://sinduscon-mg.org.br/sinduscon-mg-explica-a-saida-do-setor-da-iv-conferencia-municipal-de-politicas-publicas/>.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como as instituições funcionam. São Paulo: FGV, 2014

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. 9a ed. Petrópolis: Vozes, 2014.