PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLEIDE DE OLIVEIRA

ESTATUTO DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE NA PERSPECTIVA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

CURITIBA/PR
JANEIRO/2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

CLEIDE DE OLIVEIRA

ESTATUTO DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE NA PERSPECTIVA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.ª Dra. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa.

CURITIBA/PR

JANEIRO/2009

CLEIDE DE OLIVEIRA

ESTATUTO DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE NA PERSPECTIVA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo-assinada.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof.ª Dra. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGD
Orientadora

_____

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGD
Membro

_____

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGTU
Convidado

_____

Prof. Dr. Octavio Campos Fischer
Faculdades Integradas do Brasil - UniBrasil
Convidado

Curitiba, 16 de fevereiro de 2009.

Ao meu noivo e companheiro de todas as horas, Eduardo, pela inspiração, incentivo e apoio que dedica a tudo que faço.

AGRADECIMENTOS

Na jornada individual de cada pessoa, muitas outras contribuem direta e indiretamente para o crescimento, seja pessoal, acadêmico ou profissional. Certamente comigo não poderia ser diferente.

Contudo, não é tarefa tão fácil agradecer a todos aqueles que colaboraram para o meu crescimento e, especialmente, para a realização do curso de Mestrado e, conseqüentemente, do presente trabalho.

Agradeço inicialmente a Deus, pelas oportunidades e conquistas até aqui alcançadas.

Agradeço ao Eduardo, meu noivo, melhor amigo e companheiro, por todo o apoio, o qual compreendeu perfeitamente todos os sacrifícios exigidos pelo curso de Mestrado, especialmente por tê-lo cursado como meu colega, o que me proporciona ainda mais felicidade, já que compreende, mais do que todos, o significado dessa conquista em minha vida.

Aos meus familiares, por acreditarem em meu potencial e sempre me incentivarem, mesmo arcando com o custo de minha ausência em diversos momentos da vida familiar e eventos sociais. Agradeço especialmente aos meus pais, Dirceu e Cléa, e aos meus sogros, Tereza e Osvaldo, por cada qual ter contribuído da sua maneira para a realização deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da PUC/PR, pela agradável convivência e grande aprendizado que me foi proporcionado, em especial aos seguintes Professores:

Profª Dra. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa, não somente pela orientação do presente trabalho, pelos ensinamentos do grupo de pesquisas e estágio de docência, mas por tudo que representa ao curso e aos alunos, com sua constante paciência, simpatia, dedicação e incentivo à pesquisa e aos estudos.

Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet, pelo aprendizado adquirido em sua disciplina, por sempre inspirar os alunos e as pessoas que o circundam com sua conduta humana e ética, e, ainda, por me ajudar na elaboração do *resumé.*

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas, pelos conhecimentos multidisciplinares que proporcionou aos alunos que cursaram sua disciplina, por constantemente nos desafiar a pensar e criar o novo, inspirando a todos com seu exemplo de humildade e perseverança na incessante e enriquecedora busca pelo conhecimento.

Aos amigos antigos e aos novos, conquistados no curso de Mestrado. Que as amizades se perpetuem para toda a vida.

E, finalmente, aos amigos e colegas de empresa, pela torcida e compreensão das minhas ausências para dedicação ao presente trabalho, especialmente a Vanda, Gilberto, Luiz, Elisa, Janaína, e Rômulo.

RESUMO

O regime jurídico da propriedade tem fundamento na Constituição da República, a qual assegura o direito de propriedade, como direito fundamental individual e princípio da Ordem Econômica. Contudo, o exercício do direito de propriedade apenas é assegurado quando cumprida sua respectiva função social, a qual está atrelada à política urbana a ser desenvolvida por cada Município. O instrumento normativo que fundamenta a gestão da política urbana se denomina Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e é imprescindível para garantir o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. A partir da efetiva aplicação dos instrumentos previstos no referido diploma legal, bem como da correta elaboração e implementação do Plano Diretor, possibilita-se a execução de uma política urbana adequada à ordenação das cidades. Não se pode olvidar, contudo, que, para o desenvolvimento do espaço urbano, é essencial a realização de diversos empreendimentos imobiliários, os quais devem atentar às exigências contemporâneas para a promoção da sustentabilidade, através do equacionamento dos impactos econômicos, sociais e ambientais que possam decorrer de sua implementação. Neste contexto, evidencia-se o papel dos Municípios na promoção da sustentabilidade urbana.

Palavras-chaves: Desenvolvimento sustentável. Função social. Propriedade. Direito à Cidade, Estatuto da Cidade. Política Urbana. Empreendimentos Imobiliários. Sustentabilidade Urbana.

RÉSUMÉ

Le régime juridique de la propriété se fonde sur les normes de la Constitution de la République, qui l'assûre comme droit individuel fondamental et comme principe de l'Ordre Économique. L'obéissance à la fonction sociale de la propriété conditionne, toutefois, l'exercice du droit de propriété. La fonction sociale se rapporte à la politique urbaine. Le diplôme normatif qui fonde la gestion de la politique urbaine, appelé *Statut de la Ville* (Loi n° 10257/2001) est indispensable pour garantir que les fonctions sociales de la propriété et de la ville soient l'accomplies. L'exécution d'une politique urbaine appropriée à l'organisation des villes ne devient possible qu'après l'élaboration et l'implémentation correcte du Plan Directeur et l'application effective des moyens prévus par le *Statut de la Ville*. On ne peut, cependant, pas oublier que, pour que l'espace urbain se développe, l'éxécution de plusieurs projets immobiliers devient nécessaire, mais ils doivent suivre les besoins présents du développement soutenable, au moyen de la compensation des effets économiques, sociaux et environnementaux qui résultent de sa réalisation. Dans ce contexte, le rôle des villes pour rendre soutenable le développement urbain devient évident.

Mots-clés: Développement soutenable. Fonction sociale. Propriété. Droit à la Ville. Statut de la Ville. Politique Urbaine. Projets Immobiliers. Soutenabilité Urbaine.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9
2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE NAS CIDADES. 13
2.1 Direito ao desenvolvimento e desenvolvimento sustentável 13
2.2 Direito à cidade sustentável 24
2.3 Função social da propriedade e da cidade 30
3 ESTATUTO DA CIDADE E INSTRUMENTOS PARA EFETIVAÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DA PROPRIEDADE 44
3.1 A Política Urbana na Constituição de 1988 44
3.2 O Advento do Estatuto da Cidade 49
3.3 Instrumentos previstos no Estatuto 56
3.3.1 Concessão especial para fins de moradia 58
3.3.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade 60
3.3.3 IPTU progressivo 62
3.3.4 Desapropriação 63
3.3.5 Usucapião especial de imóvel urbano 64
3.3.6 Direito de superfície 66
3.3.7 Direito de preempção 66
3.3.8 Outorga onerosa do direito de construir 68
3.3.9 Operações urbanas consorciadas 70
3.3.10 Transferência do direito de construir 72
3.3.11 Estudo de impacto de vizinhança 73
3.3.12 Consórcio imobiliário 74
3.4 Plano Diretor 76
3.5 Gestão Democrática da Cidade 81
4 OS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS URBANOS E AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE 84
4.1 Livre iniciativa e impactos econômicos, sociais e ambientais 84
4.2 Empreendimentos imobiliários urbanos e sua importância para o desenvolvimento das cidades 93
4.3 Responsabilidade e função social das empresas do setor imobiliário 95
4.4 Empreendimentos imobiliários sustentáveis 98
4.5 Responsabilidade do Poder Público Municipal na promoção da sustentabilidade urbana 101
5 CONCLUSÃO 106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 111
ANEXOS 117

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 garante o direito de propriedade, elencando-o no rol dos direitos fundamentais e dentre os princípios que fundamentam a Ordem Econômica Brasileira, de acordo com os artigos 5º, inciso XXII, e 170, inciso II.

Contudo, o exercício do direito de propriedade apenas é assegurado quando cumprida a sua respectiva função social, conforme se depreende da leitura conjunta dos incisos XXII e XXIII, do artigo 5º, da Constituição da República.

A determinação constitucional da obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade teve o condão de vincular o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, fato que possibilitou a descaracterização da natureza privada e individualista do instituto da propriedade, aproximando-a do Direito Público.

Evidencia-se, portanto, que o regime jurídico da propriedade tem fundamento na Constituição da República, cabendo ao Direito Civil apenas disciplinar as relações jurídicas que envolverem seu exercício.

Para confirmar esta assertiva, reporta-se ao artigo 182, da Constituição da República, o qual inovou a ordem constitucional, diante do destaque conferido à Política Urbana, tratada pela primeira vez em Capítulo próprio.

Não obstante a relevância do referido dispositivo constitucional, o qual consagrou o entendimento de que a propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico, não se pode olvidar a ausência de sua eficácia plena e imediata.

Isso porque o § 2º do artigo 182, instituiu que a função social da propriedade urbana somente é efetivada quando respeitadas as exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

No entanto, o caput do artigo 182, determinou que a política de desenvolvimento urbano, a ser implementada pelos Municípios, especialmente pelos respectivos Planos Diretores, deve ser pautada em diretrizes gerais, fixadas em lei específica.

Ocorre que a mencionada lei, responsável por fixar aquelas diretrizes, a ser editada pela União, somente foi sancionada e publicada em 2001, através do advento do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Ou seja, decorreram treze anos entre a promulgação da Constituição da República de 1988 e a aprovação da lei responsável por fixar as diretrizes da política urbana a ser seguida pelos Municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade representa, portanto, a primeira lei federal a regulamentar a política urbana prevista na Constituição da República, caracterizando um marco normativo na gestão do espaço urbano.

Este fato denota a importância do advento do Estatuto da Cidade, para o ordenamento pátrio, especialmente para o Direito Urbanístico, razão pela qual se afirma que o referido diploma legal foi responsável por caracterizá-lo como disciplina jurídica autônoma (ERENBERG, 2008, p. 62).

O Estatuto da Cidade instituiu como principal objetivo da política urbana a implementação das funções sociais da cidade e da propriedade, fixando as diretrizes a serem observadas pelo Poder Público Municipal, para a consecução dessa finalidade.

Uma das diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade é a garantia do direito a cidades sustentáveis, consoante disposição do artigo 2º, inciso I, o que permite concluir que a sustentabilidade urbana é um dos objetivos a serem alcançados pela política de desenvolvimento urbano a ser adotada pelos Municípios.

E, para que isto seja possível, revela-se imprescindível a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, colocando-se em destaque o papel dos Municípios na efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade, bem como na promoção do desenvolvimento sustentável desta última.

A regulamentação, pelo Estatuto da Cidade, dos instrumentos a serem utilizados na implementação da política urbana, tem o objetivo de tentar minimizar os impactos causados pelo crescimento desenfreado das cidades, visando ordenar o espaço urbano e adequar o uso dos imóveis aos interesses e particularidades de cada Município.

Neste diapasão, também se denota a importância dos empreendimentos imobiliários na realização do direito a cidades sustentáveis, inclusive porque integram o planejamento estratégico dos Municípios na promoção do seu desenvolvimento.

Esses são os principais motivos que ensejaram a proposta do presente trabalho, qual seja: analisar o significado do termo desenvolvimento e de seu desdobramento, hodiernamente tão propugnado, no desenvolvimento sustentável, procurando inserir o contexto das cidades nesta nova ordem, e compreender o papel do Estatuto da Cidade na gestão da política urbana, assim como o papel dos empreendimentos imobiliários e dos Municípios na promoção da sustentabilidade urbana.

Por tal razão, procurou-se abordar no primeiro capítulo, o acompanhamento histórico do reconhecimento, em documentos internacionais, da importância do desenvolvimento, seguindo-se para a tentativa de compreensão do significado e conteúdo do desenvolvimento sustentável, cujo termo foi consolidado com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

A partir da compreensão desse tema, procurou-se transportá-lo para o contexto urbano, demonstrando a importância de se garantir o direito a cidades sustentáveis, mediante a efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade.

Em consonância com este cenário, o segundo capítulo voltou-se à compreensão da relevância do advento do Estatuto da Cidade, para o ordenamento jurídico pátrio, bem como de seus instrumentos para a implementação de uma adequada gestão urbana.

Ressaltou-se, ainda, a importância da gestão democrática da cidade para o alcance da sustentabilidade urbana, mediante a realização dos meios de participação popular previstos no Estatuto da Cidade. Ressalvando-se, ainda, a necessária difusão do conhecimento, para que a população realmente possa participar e colaborar na resolução dos problemas urbanísticos, especialmente considerada a sua condição de parte mais afetada por esses problemas.

Posteriormente, utilizando-se das considerações dos capítulos anteriores, almejou-se uma reflexão sobre os principais impactos econômicos, sociais e ambientais da livre iniciativa, bem como os contornos que conformam seu exercício, buscando-se relacionar esses elementos aos empreendimentos imobiliários urbanos.

Prosseguiu-se com a demonstração da importância dos empreendimentos imobiliários para o desenvolvimento das cidades, assim como a responsabilidade e função social que deve nortear as empresas do ramo imobiliário.

A partir dessas considerações, possibilitou-se constatar as condições mínimas de sustentabilidade a serem perquiridas na implementação dos empreendimentos imobiliários, finalizando-se com o destaque para a responsabilidade dos Municípios na promoção da sustentabilidade urbana.

2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE NAS CIDADES

O presente capítulo abordará um breve histórico do direito ao desenvolvimento, de modo a demonstrar o seu reconhecimento e evolução nos documentos internacionais, com a finalidade de compreender a sua importância para o Direito e, especialmente, a sua relação com a sustentabilidade das cidades. Esta, por sua vez, será abordada no contexto da funcionalização do instituto da propriedade urbana.

2.1 Direito ao desenvolvimento e desenvolvimento sustentável

O direito ao desenvolvimento é tema recente e que ainda está em evolução. Diante de sua relação direta com a pesquisa, este tópico propõe um breve acompanhamento histórico para que se possa chegar à idéia de desenvolvimento sustentável propriamente dito. Para tanto, os parágrafos que seguem tiveram como principal apoio os estudos desenvolvidos por dois autores – Claudia Perrone-Moisés e Guilherme Amorim Campos da Silva - que oferecem um panorama bastante preciso e abrangente sobre o tema.

Desde a constituição da Organização das Nações Unidas, em 1945, esta se preocupa com o tema desenvolvimento, o qual, àquela época, era abordado no âmbito da cooperação econômica e social (PERRONE-MOISÉS, 1999, p. 179).

Até 1960, o termo desenvolvimento era compreendido como sinônimo de crescimento econômico (PERRONE-MOISÉS, 1999, p. 180) – traduzindo uma forma bastante singela de medir aquele, tendo em vista que, nesse caso, bastaria considerar os indicadores econômicos tradicionais, como o PIB, a renda per capita, etc.

Sobre essa concepção, é pertinente a observação de VEIGA (2005, p. 17), o qual defende que tratar o desenvolvimento como mero crescimento econômico é uma das respostas mais fáceis para responder à indagação: “o que é

desenvolvimento?". A outra resposta fácil e simplista é a de que o desenvolvimento seria "ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica".

Em 1961, foi criado o 1º Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, o qual visava o crescimento auto-sustentado das nações (PERRONE-MOISÉS, 1999, p. 180).

A abordagem do direito ao desenvolvimento, pelas Nações Unidas, foi gradativamente transferida do campo da cooperação econômica para o campo dos direitos humanos. (SILVA, 2004, p. 40)

Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabeleceu, no art. 1º, o direito à autodeterminação dos povos, que visava assegurar o livre desenvolvimento econômico, social e cultural daqueles. Enquanto que o art. 11º reconheceu o direito de um nível de vida adequado para toda pessoa, com base na melhoria contínua das condições de vida, como alimentação e moradia, determinando que os Estados Partes deviam tomar as medidas necessárias para tal objetivo.

Em 1969, com a Declaração sobre o progresso e o desenvolvimento no campo social, foi acentuada a responsabilidade da comunidade internacional na promoção do desenvolvimento, consoante disposição do art. 9º:

> A comunidade internacional em seu conjunto deve preocupar-se com o progresso social e o desenvolvimento social e deve completar, através de uma ação internacional coordenada, os esforços empreendidos no plano nacional para aumentar o nível de vida das populações (PERRONE-MOISÉS, 1999, p. 181).

VEIGA (2005, p. 32) assevera, contudo, que o desenvolvimento se equiparava ao progresso material, até meados dos anos 1970. Nesta época, alguns entendiam que o mero progresso material elevaria automaticamente os padrões sociais, enquanto que outros visualizavam que a relação era mais complexa, em razão do jogo político que intervinha, de forma a levar o crescimento a tomar rumos diferentes.

Entretanto, para VEIGA (2005, p. 32), todos de alguma forma ainda visualizavam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

O direito ao desenvolvimento foi abordado com clareza, pela primeira vez, pelo jurista Keba M'Bayne, em aula inaugural no Instituto Internacional de Direitos

Humanos de Estrasburgo, em 1972 (VITA, Juan Alvarez, 1988, apud SILVA, 2004, p. 40).

O mencionado jurista identificou o direito ao desenvolvimento como direito objetivo e técnica para o desenvolvimento (SILVA, 2004, p. 40).

Naquele mesmo ano, outro Jurista, Juan Antonio Salcedo, defendeu que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano e um direito dos povos, o que traz consigo o corolário de que todos os homens e todos os povos, sem distinção, contribuirão para um desiderato comum da humanidade” (SALCEDO, Juan Antonio Carrillo, 1972 apud SILVA, 2004, p. 41).

Para o mencionado autor, essa concepção de direito ao desenvolvimento, que passou a ser compreendido como crescimento com mudanças, influenciou a estrutura do Direito Internacional Público (SALCEDO, Juan Antonio Carrillo, 1972 apud SILVA, 2004, p. 41).

Contudo, não se pode olvidar que o direito ao desenvolvimento possui várias dimensões, tendo em vista que é um direito humano fundamental, que assegura aos homens o direito ao livre desenvolvimento de suas personalidades**;** além de estar inserido no âmbito da ordem econômica internacional, e também ser concebido como direito de associação e de grupos, a nível nacional e internacional.

Em 1977, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu o direito ao desenvolvimento como direito humano, sendo que este reconhecimento foi reiterado em documentos posteriores, adquirindo o status jurídico de direito humano inalienável (SILVA, 2004, p. 43).

O reconhecimento reiterado de tal direito culminou na Resolução 41/128, de 04 de dezembro de 1986, da Assembléia Geral das Nações Unidas, a qual aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, possuindo como um de seus objetivos:

> “reconhecer o desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.” (SILVA, 2004, p. 44)

Através da supracitada Declaração, o direito ao desenvolvimento foi consagrado como um dos direitos de terceira geração.

O direito ao desenvolvimento está correlacionado com a autodeterminação dos povos e com a igualdade de oportunidade, para que todos tenham acesso às condições necessárias ao desenvolvimento, iniciando-se pelos recursos básicos, tais como: educação, sáude, habitação, emprego, etc.

Através da autodeterminação dos povos é que estes podem estabelecer sua condição política e propiciar o desenvolvimento econômico, social e cultural, conforme princípio reafirmado na Declaração e Programa de Ação de Viena, de 25 de junho de 1993.

Concomitantemente ao amplo reconhecimento do direito ao desenvolvimento nos Tratados Internacionais, estes também passaram a propugnar com mais veemência a adoção de medidas pelos Estados signatários, para fins de consecução daquele direito.

Outros documentos relevantes para o tema são: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), de 1992, e a Declaração e o Programa de Ação de Copenhague, de 1995. O primeiro consagrou o direito ao desenvolvimento como princípio internacional, introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável; enquanto que o segundo conferiu ao desenvolvimento um prolongamento mais humano e social (PERRONE-MOISÉS, 1999, p. 182-183).

Dentre os documentos mais recentes, destaca-se a Declaração oriunda da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 22 de março de 2002, em Monterey, no México, a qual se mostra relevante, pelo seguinte motivo:

> Adotada a concepção de que a principal medida compete aos Governos Nacionais, para mobilizarem recursos financiadores do próprio desenvolvimento, aquela Assembléia não deixou de reconhecer, todavia, que os resultados advindos das negociações comerciais multilaterais (que por vezes repetem, na esfera do comércio internacional as deficiências econômicas verificadas nas relações geopolíticas e de dominação política) devem se constituir em reservas promotoras do desenvolvimento, 'para que o comércio mundial apóie o desenvolvimento em benefício de todos os países' (item 29 do documento). (SILVA, 2004, p. 47).

Frisa-se que o direito ao desenvolvimento não está presente apenas em Documentos Internacionais, visto que também é garantido por nosso principal diploma legal, qual seja: a Constituição da República de 1988.

O art. 174[1], da Constituição da República evidencia a passagem do Estado ausente para um Estado mais presente na seara econômica, cuja orientação encontra respaldo no art. 3º e incisos[2] (HECK, Luiz Afonso, 2000 apud SILVA, 2004, p. 62).

Por tal razão, para SILVA (2004, p. 62), o "direito ao desenvolvimento econômico é, assim, direito fundamental, e encerra preceitos fundamentais que devem orientar os três poderes constituídos".

Como conseqüência, SILVA (2004, p. 63) ressalta que a opção do legislador constituinte pelo desenvolvimento nacional como condição essencial da realização dos fins da República acabou delimitando a interpretação dos dispositivos constitucionais.

O Título VII, da Constituição da República, que trata da Ordem Econômica e Financeira, dispõe que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção devem estar relacionados com o aumento da qualidade de vida da população, sob a perspectiva de igualdade de condições das diversas classes sociais. Assim, a produção de riquezas deve atentar ao princípio distributivo da ação interventiva do Estado na esfera econômica, de acordo com o princípio fundamental do desenvolvimento nacional (SILVA, 2004, p. 63).

Portanto, o desenvolvimento econômico deve garantir um melhor nível de vida concomitantemente com uma distribuição equilibrada de renda, além de condições de vida mais saudáveis.

---

[1] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.
§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

[2] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com tal posicionamento, coaduna SEN (2001 apud SILVA, 2004, p. 65-66):

> Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa.” Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.

O desenvolvimento, portanto, deve estar relacionado não apenas com a quantidade dos bens produzidos, mas principalmente com a qualidade da sua respectiva distribuição no meio social (MARINHO, Josaphat, 1997 apud SILVA, 2004, p. 66).

Esse raciocínio decorre da interpretação dos princípios circunscritos na Ordem Econômica da Constituição da República, em associação com o Capítulo do meio ambiente, uma vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de direito fundamental das presentes e futuras gerações, além de estar no rol dos princípios que orientam a Ordem Econômica.

Para DERANI (2001 apud SILVA, 2004, p. 66), a positivação do mencionado princípio “ilumina o desenvolver da ordem econômica, impondo sua sustentabilidade”.

Sob esse prisma, o art. 174, da Constituição da República, é considerado relevante uma vez que apresenta como direito fundamental o direito ao desenvolvimento nacional planejado e determina ao Estado a promoção do desenvolvimento econômico, assegurando a qualidade de vida da população.

Assim, o direito ao desenvolvimento é norma jurídica constitucional, que possui eficácia plena e imediata, imposta a todos os poderes da União, os quais devem agir buscando a implementação de medidas, de ordem política e jurídica, para o alcance de tal objetivo. (SILVA, 2004, p. 66)

Não se pode olvidar, contudo, que hodiernamente não se fala apenas de direito ao desenvolvimento, mas sim de desenvolvimento sustentável, como um dever imposto a toda a coletividade, a nível nacional e internacional.

Não obstante a inexistência de um único conceito sobre o que pode ser compreendido como desenvolvimento sustentável, em razão da complexidade que envolve o termo, é amplamente aceito pela Doutrina que o mesmo envolve aspectos de ordem social, ambiental e econômica. Esses aspectos formam o tripé da sustentabilidade.

Ressalta-se que este tema inicialmente foi tratado pelo termo *ecodesenvolvimento*, o qual foi utilizado pela primeira vez em 1973, por Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo de 1972, para se referir a uma proposta de desenvolvimento ecologicamente orientado que pudesse guiar os trabalhos do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CAMARGO, 2003, p. 66).

Todavia o termo *ecodesenvolvimento* não se restringia à elementos unicamente ambientais, tendo em vista que a idéia deste termo era justamente propiciar o estudo de novos modelos de desenvolvimento (SACHS, Ignacy, 2002 apud CAMARGO, 2003, p. 66).

A importância do surgimento de tal temática se revela no deslocamento do aspecto quantitativo para o qualitativo, impondo a necessidade de rever qualitativamente as estruturas produtivas, sociais e culturais da sociedade. (CAMARGO, 2003, p. 67).

Posteriormente, o termo *ecodesenvolvimento* foi substituído pelo termo *desenvolvimento sustentável*, o qual foi utilizado pela primeira vez por Robert Allen, em 1980, em artigo denominado “How to save the world” (“Como salvar o mundo”), enfatizando a interdependência de conservação e desenvolvimento. (CAMARGO, 2003, p. 67-68)

O termo *desenvolvimento sustentável* foi reconhecido oficialmente através do *Relatório Brundtland* (*Nosso futuro comum*), de 1987, o qual resultou de uma série de seminários e debates sobre desenvolvimento, promovida pelo PNUMA. Contudo, somente foi consolidado mais de uma década após, através da Rio-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. (CAMARGO, 2003, p. 68)

Na mencionada Conferência foram estabelecidas as diretrizes para as nações atingirem o desenvolvimento sustentável, resultando no documento denominado de Agenda 21.

Dez anos mais tarde, foi realizada outra Conferência, denominada de Rio+10, em Joanesburgo, objetivando fortalecer a cooperação entre os países para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Mas o que exatamente pode ser compreendido como significado do termo *desenvolvimento sustentável*?

Segundo CAMARGO (2003, p. 71), as definições mais conhecidas são aquelas que constam no relatório *Nosso futuro comum*, destacando as seguintes:

> Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até o futuro longínquo. (1991, p. 4)
>
> O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. (1991, p. 46)
>
> Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (1991, p. 49)

DERANI (1997, p. 170), por sua vez, defende que o desenvolvimento sustentável *"teria a preocupação primeira de garantir a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente"*.

Para a mencionada jurista, o direito do desenvolvimento sustentável *"aporta essencialmente normas capazes de instrumentalizar políticas de desenvolvimento com base no aumento da qualidade das condições existenciais dos cidadãos"* (1997, p. 171).

Outro conceito bastante esclarecedor e objetivo provém do *Center of excellence for sustainable development* (2001 apud CAMARGO, 2003, p. 73):

> O desenvolvimento sustentável é uma estratégia através da qual comunidades buscam um desenvolvimento econômico que também beneficie o meio ambiente local e qualidade de vida. Tem-se tornado um importante guia para muitas comunidades que descobriram que os métodos tradicionais de planejamento e desenvolvimento estão criando, em vez de resolver, problemas sociais e ambientais. Enquanto os métodos tradicionais podem levar sérios problemas sociais e ambientais, o desenvolvimento sustentável fornece uma estrutura através da qual as comunidades podem usar recursos mais eficientemente, criar infra-estruturas eficientes, proteger e melhorar a qualidade de vida, e criar novos negócios para fortalecer suas economias. Isso pode nos auxiliar a criar comunidades saudáveis que possam sustentar nossa geração tão bem quanto as que vierem.

Para VEIGA (2005, p. 163), o termo sustentabilidade passou a ser utilizado com tantos significados diferentes que até já se esqueceu a sua gênese, a qual é anterior à atual aplicação ao desenvolvimento, à sociedade e à cidade.

Todavia, o mencionado autor alega que são justamente as fraquezas e imprecisões da noção de sustentabilidade que a fortalecem e propiciam sua ampla aceitação:

> Como dizem Nobre e Amazonas (2002; 8), essas noção só conseguiu se tornar quase universalmente aceita porque reuniu sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. E isto só foi possível exatamente porque ela não nasceu definida: seu sentido é decidido no debate teórico e na luta política. Sendo assim, sua força está em delimitar um campo bastante amplo em que se dá a luta política sobre o sentido que deveria ter o meio ambiente no mundo contemporâneo. Além disso, esse conflito está ancorado, em última estância, nas diferentes visões sobre a institucionalização da problemática ambiental (2005, p. 164).

SALOMÃO (2002, p. 17) pondera que a consolidação da expressão desenvolvimento sustentável pressupõe que o desenvolvimento somente pode ocorrer sem maiores prejuízos aos bens ambientais, sob pena do próprio e respectivo processo ficar comprometido, em razão do desequilíbrio ecológico, pela possibilidade de esgotamento das matérias não renováveis ou atingidas pela poluição.

Desse modo, como desenvolvimento sustentável é possível compreender, o projeto de desenvolvimento que visa o equilíbrio dos fatores ambientais, econômicos e sociais, objetivando o desenvolvimento econômico e social do homem, em harmonia com a preservação do meio ambiente, com a finalidade de protegê-lo para as presentes e futuras gerações.

Complementando ainda mais este conceito, para a melhor compreensão do termo sustentabilidade, é preciso atentar aos diversos significados do mesmo, de acordo com o que define SACHS (2002, p. 70-71):

> - a sustentabilidade social vem na frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental;
>
> - um corolário: a sustentabilidade cultural;
>
> - a sustentabilidade do meio ambiente do meio ambiente vem em decorrência;
>
> - outro colorário: distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades;
>
> - a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo um transtorno social, que, por seu lado, obstrui a sustentabilidade ambiental;
>
> - o mesmo pode ser dito quanto à falta de governabilidade política, e por esta razão é soberana a importância da sustentabilidade política na pilotagem do processo de reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade;
>
> - novamente um corolário se introduz: a sustentabilidade do sistema internacional para manter a paz – as guerras modernas não são apenas genocidas, mas também ecocidas – e para o estabelecimento de um sistema de administração para o patrimônio comum da humanidade.

DERANI (1997, p. 127) ressalta que a realização do desenvolvimento sustentável deve se fundamentar em dois pilares, sendo um deles assentado em valores materiais e o outro em valores morais e éticos, possuindo o objetivo respectivo de: realizar a justa distribuição de riquezas entre e nos países; e promover a interação dos valores sociais, por meio da correlação entre os interesses privados de lucro e o bem-estar coletivo.

Os pilares sob os quais o desenvolvimento sustentável deveria se assentar seriam, portanto, o da proporcionalidade econômica e da proporcionalidade axiológica (DERANI, 1997, p. 127).

Isso porque o desenvolvimento sustentável representa um ideal de desenvolvimento, no qual haja harmonia entre economia e ecologia, de forma a possibilitar que o máximo econômico represente também um máximo ecológico. Para atingir esse ideal, é necessário que haja “mudanças no estado da técnica e na organização social” (DERANI, 1997, p. 128).

Coadunando com esse entendimento, FOLADORI (2001, p. 119) preconiza que as Conferências de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992), demonstram a preocupação mundial com a redução dos níveis de poluição, de depredação, de pobreza e superpopulação, sem, contudo, tratar da forma social de produção (capitalismo).

Tratando especificamente dos esforços necessários para a conservação da biodiversidade pelo desenvolvimento sustentável, SACHS (2002, p. 72-73), defende a promoção das seguintes ações: identificar, criar e desenvolver alternativas sustentáveis de recursos de biomassa e renda; envolver as pessoas que habitam as proximidades das áreas protegidas nos planos de conservação de gestão da área; e conscientizar a comunidade local sobre o valor e a necessidade de proteção da área, e também sobre os padrões de sustentabilidade necessários ao crescimento adequado.

Para melhor elucidar as dimensões que envolvem a sustentabilidade, CAMARGO (2005, p. 92) apresenta um quadro, baseado nos ensinamentos de SACHS, contendo cinco dimensões, quais sejam:

- dimensão econômica: voltada para propiciar alocação e gestão mais eficientes dos recursos, assim como o fluxo regular dos investimentos, sejam privados ou públicos;

- dimensão cultural: com o objetivo de respeitar as particularidades de cada ecossistema, cultura e local;

- dimensão social: com a finalidade de consolidar o desenvolvimento orientado por um crescimento baseado em outra visão do que seria considerada uma “boa” sociedade;

- dimensão espacial: visando a uma configuração rural-urbana mais equilibrada, assim com uma melhor distribuição dos assentamentos e das atividades econômicas no território;

- dimensão ecológica: pretendendo a utilização dos recursos mediante o mínimo dano possível; limitando o consumo material e dos bens esgotáveis e prejudiciais ao meio ambiente; reduzindo a quantidade de resíduos; reciclando e conservando; investindo em tecnologias limpas; e assegurando o cumprimento da legislação de proteção ao meio ambiente.

2.2 Direito à cidade sustentável

Dentro da lógica anteriormente demonstrada, utilizada com o intuito de se implementar a sustentabilidade no desenvolvimento, também surge a importante temática da busca pelas cidades sustentáveis.

O repensar das cidades, em busca de sustentabilidade, tem como uma de suas bases e referências a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, a ECO-92.

Isso ocorre em razão da aprovação da Agenda 21, também conhecida como “Agenda Verde”, a qual estabelece um plano de mudança em busca do desenvolvimento sustentável a nível global.

Segundo CANEPA (2005, p. 132), a partir de então foi consolidada a expressão “cidades sustentáveis”.

Especificamente em relação ao aspecto urbano, a necessidade de redefinição do modelo de crescimento e desenvolvimento, também teve como causa os problemas de superpopulação e concentração populacional, cujo problema é grave no Brasil, já que, não obstante a grande extensão do território nacional, a maior parte da população habita os grandes centros urbanos (FREITAS, Vladimir Passos de, apud CANEPA, 2005, p. 133).

Além disso, não se pode olvidar a existência de outros fatores que contribuíram para a insustentabilidade dos espaços urbanos, tais como: o uso desenfreado dos recursos naturais; a adoção de sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficiência energética; e o atual sistema de incentivo e expansão ilimitada do consumo material (FERREIRA, Lucia da Costa; FERREIRA, Leila da Costa apud CANEPA, 2005, p. 144).

Nesse contexto, denota-se a suma importância da Agenda 21, a qual tem como lema a frase “Pense globalmente e aja localmente”, justamente visando o papel e a responsabilidade dos governos e comunidades locais na promoção do desenvolvimento sustentável.

Ora, para que seja alcançado o tão propugnado desenvolvimento sustentável, a nível nacional e internacional, o primeiro passo a ser dado é iniciar a realização do mesmo em esferas e níveis menores, dentre os quais certamente as cidades são as mais relevantes.

Do mesmo modo que as cidades podem ser consideradas como os locais nos quais os problemas sociais e ambientais se iniciam, também podem ser utilizadas como base para implantação de um futuro sustentável a nível macro.

> Em que pese o papel fundamental dos governos nacionais na formulação de leis e políticas macroeconômicas, sociais e ambientais, o papel das autoridades locais tem se tornado cada vez maior e mais importante, sobretudo na integração das políticas publicas para buscar responder às prioridades locais – e assim reduzir os impactos negativos sobre o meio ambiente local e mesmo global (FERNADES, 2004, p. 301).
>
> As administrações locais têm um papel crucial na coordenação de forças de mercado e outras forças, devendo criar especialmente políticas fiscais e urbanísticas para estimular condições de crescimento econômico compatíveis com a preservação do meio ambiente e que beneficiem a maioria da população. (FERNANDES, 2004, p. 302)

Como as cidades podem ser consideradas a síntese entra a sociedade e o espaço, a sua influência sobre as condições de vida de seus habitantes possibilita a garantia de condições de sustentabilidade urbana (REZENDE, 2003, p. 152).

Além da Agenda 21, existe outro documento fundamental para ser implementado para a sustentabilidade das cidades, que é denominado de Agenda Habitat, também conhecida como “Agenda Marrom”, a qual “endossa e expande a Agenda 21 e destaca a importância do processo de urbanização e de temas relacionados, tais como acesso à terra, habitação social, saneamento básico, transporte público e gestão urbana” (FERNANDES, 2004, p. 296).

A Agenda Habitat é fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996.

E seu principal destaque é que possui como objetivo a ação integrada para a promoção da moradia adequada para todos, dentro do contexto do processo de urbanização e do desenvolvimento sustentável (FERNANDES, 2004, p. 296).

O mencionado autor defende a efetivação de uma verdadeira ponte entre os documentos já mencionados (Agenda 21 e Habitat), para a implantação de sustentabilidade e governança.

No plano normativo nacional, por sua vez, o direito a cidades sustentáveis foi garantido e consubstanciado no art. 182, da Constituição da República.

Porém, no plano infraconstitucional, apenas com o advento do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, é que foi criada a garantia do direito a cidades sustentáveis, a qual possui o importante papel de diretriz da política urbana, assegurando os direitos básicos referentes à relação pessoa humana/lugar onde se vive (FIORILLO, 2004, p. 283).

O próprio Estatuto da Cidade permite a compreensão do que o nosso ordenamento jurídico entende por ‘cidades sustentáveis’.

Para isto, deve-se atentar ao disposto no art. 2º, I, do diploma legal acima mencionado:

> 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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, depreende-se que, para o alcance da sustentabilidade da cidade, é essencial o respeito e, principalmente, a efetividade do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, a ser realizado através do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Para melhor compreensão do conteúdo dos direitos que devem ser assegurados para a garantia do direito às cidades sustentáveis, adotam-se as definições lecionadas por FIORILLO (2004, p. 284-290):

- direito à terra urbana: Num processo de urbanização cada vez mais crescente, através da migração da população do campo para as cidades, tal

direito se revela de suma importância diante da necessidade de distribuição da população dentro do espaço territorial, inclusive em razão de ser um dos fatores de produção, juntamente com o capital e o trabalho.

A importância do direito à terra urbana também se denota pelo fato de que “é a partir do território que todos os demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal poderão ser realizados/exercidos concretamente em proveito de brasileiros e estrangeiros residentes no País” (FIORILLO, 2004, p. 285).

- direito à moradia: está associado ao direito à casa e implica no direito a um espaço que possibilite o conforto e a intimidade, possibilitando a criação do reduto da família.

- direito ao saneamento ambiental: Através desse direito, é assegurada a preservação da incolumidade físico-psíquica dos habitantes da cidade, assim como a preservação dos demais bens ambientais, sejam naturais ou artificiais, assegurando a saúde e o bem-estar de todos.

Neste sentido, para dar suporte aos valores de salubridade e bem-estar, devem ser assegurados outros direitos fundamentais relativos ao saneamento ambiental, tais como: direito ao uso de águas (água potável voltada ao consumo e à higiene), direito a esgoto sanitário, direito ao ar atmosférico e sua circulação, direito ao descarte de resíduos.

- direito à infra-estrutura urbana: Impõe a obrigação do Poder Público dotar a cidade dos equipamentos de que esta necessita para o cumprimento de suas funções, de acordo com o Estatuto da Cidade.

- direito ao transporte: Significa a disponibilização à população dos meios necessários à livre locomoção (seja de pessoa ou de cargas), bem como o dever de promoção de condições adequadas de utilização das vias, incluindo a segurança dessas.

- direito aos serviços públicos: Implica não somente no dever do Estado em fornecer os serviços públicos essenciais (como: esgoto, água, energia elétrica, etc.), como também na garantia de serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos.

- direito ao trabalho: Permite o desenvolvimento das condições econômicas essenciais para a cidade.

- direito ao lazer: Está relacionado ao meio ambiente cultural, e implica na promoção, pelo Poder Público, dos meios necessários para que a população efetive as atividades de entretenimento.

Sobre o tema, é importante observar o *Tratado sobre Cidades, Vilas e Povoados Sustentáveis* elaborado durante a ECO-92, o qual também elenca alguns dos princípios democráticos que devem basear a política urbana, quais sejam: direito à cidadania, gestão democrática da cidade, e função social da cidade e da propriedade (LEAL, 1998, p. 121-122).

Assim, a política de desenvolvimento urbano necessariamente tem que ter como uma de suas prioridades o atendimento às necessidades essenciais das populações pobres, sob pena de conflitar com as normas constitucionais, com os direitos humanos e, ainda, com o princípio do desenvolvimento sustentável (LEAL, 2003, p. 153-154).

Desse modo, as políticas públicas, implementadas no âmbito dos municípios, devem ter como objetivo a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento sustentável do espaço urbano.

LEAL ressalta a importância de tais políticas públicas, ligadas ao planejamento urbano, quando define o fenômeno urbano como:

> "(...) algo que transcende a mera modificação dos padrões demográficos e espaciais; ele envolve, com efeito, o conjunto dos modos de produção e de consumo, a emergência e a generalização de novos valores e instituições; a implantação de redes de transporte e de comunicação; a implantação de uma pauta urgente de gerenciamento das carências mais agudas dos setores privados e o redimensionamento, através de prioridades e políticas públicas, das funções e significados do Estado." (2003, p. 163)

Ora, para a promoção do desenvolvimento sustentável, assim como para a realização da boa governança, é essencial que haja um verdadeiro compromisso com a redução da pobreza e a participação dos grupos excluídos no processo de planejamento, política e gestão urbano-ambiental (FERNANDES, 2004, p. 303).

Inclusive porque uma das causas mais evidentes dos problemas sociais e ambientais urbanos é justamente a pobreza e a ausência de uma gestão realmente sustentável e democrática da cidade.

Como o direito fundamental de moradia e propriedade não é garantido a todos, no plano da efetividade do respectivo direito, grande parte da população

fica à mercê do sistema regular de habitação urbana, fato que propicia a criação de moradias e loteamentos irregulares, os quais obviamente serão desprovidos da infra-estrutura necessária ao atendimento dos requisitos mínimos para a garantia de condições de vida e meio ambiente saudáveis.

Com a construção de casas irregulares em locais impróprios, como margem de rios, áreas de preservação, e, ainda, sem sistema de esgoto e saneamento básico, as conseqüências para o meio ambiente certamente serão graves.

Isso sem contar os inúmeros problemas de ordem social, como ausência de acesso ao transporte público, escolas, hospitais e postos de saúde, desemprego, violência, etc.

Se essa população marginalizada não tem asseguradas as mínimas condições necessárias à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, quiçá participará do processo de gestão democrática da cidade.

Ademais, não é possível olvidar a grande quantidade de analfabetos funcionais existentes em nosso país. São considerados analfabetos funcionais todos aquele que, embora alfabetizados, ou seja, sabem ler e escrever, não conseguem compreender a palavra escrita. São aquelas pessoas que sabem ler, mas não compreendem o que estão lendo num jornal, por exemplo.

Para o IBGE, são considerados analfabetos funcionais aqueles com até quatro anos de estudo.

Segundo dados divulgados em setembro de 2008, com base no critério acima, ou seja, de até quatro anos de estudos, o Brasil possuía cerca de 14 milhões de analfabetos funcionais, sendo que a maioria dos mesmos é representada pela população de negros e pardos.

O índice de analfabetismo funcional entre negros e pardos é de 27,5%, enquanto que na população branca é de 16,1%.

Mas, hodiernamente, também são considerados analfabetos funcionais aqueles que possuem mais de quatro anos de estudo e também possuem dificuldade de compreensão. Assim, é possível encontrar analfabetos funcionais até mesmo na população universitária, diante da dificuldade de leitura compreensiva, raciocínio, cálculo, etc.

Esses dados apenas tentam demonstrar alguns dos óbices existentes para a implementação de uma verdadeira gestão democrática da cidade.

Isso porque para que a população tenha condições de participar das escolhas para o futuro de sua cidade, é primordial que as pessoas entendam o que isso significa.

Além disso, também se faz necessária maior vontade política dos governantes, para o acesso às informações e meios de participação democrática.

Somente através da garantia das condições mínimas de dignidade aos seus habitantes, do cumprimento da função social da propriedade e da participação da população na gestão da cidade, é que será possível trilhar o caminho necessário para o desenvolvimento sustentável.

Para uma boa gestão pública urbana, necessariamente deverá ser contemplado o desenvolvimento sustentável, considerando os sérios problemas que afetam as cidades, especialmente aqueles de ordem ambiental e social causados pelas inúmeras ocupações irregulares.

Destarte, para que seja efetivamente alcançado o desenvolvimento sustentável, a propriedade e o meio ambiente devem estar em harmonia dentro do espaço urbano, através da utilização racional e sustentável dos recursos naturais dentro das cidades.

2.3 Função social da propriedade e da cidade

O direito de propriedade sempre foi um dos principais temas de estudo do Direito Civil, mais especificamente do sub-ramo denominado de Direitos Reais.

Um dos conceitos clássicos do direito de propriedade é aquele adotado por BITTAR (1991, p. 55), o qual leciona que o mesmo consiste em ter, usar, gozar e abusar de bens disponíveis, em consonância com o ordenamento jurídico.

A essência desse conceito é reproduzida por diversos doutrinadores civilistas renomados, como PEREIRA DA SILVA (2000, p. 68), que o define como o poder de agir diversamente em relação à coisa usando, gozando ou dispondo dela: *ius utendi, fruendi et abutendi.*

Para ORLANDO GOMES (1999, p. 97), a propriedade é um direito complexo, embora unitário, que consiste num feixe de direitos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto.

PONTES DE MIRANDA (2001, p. 37), por sua vez, leciona que o sentido de propriedade circunscrito no art. 5º, XXII[3], da Constituição, é o de domínio ou qualquer direito patrimonial.

Contudo, face às mudanças que tal conceito sofreu ao longo do tempo, cuja temática será abordada oportunamente, hodiernamente é pacífico que tal direito enseja a aplicação de normas do Direito Público e do Direito Privado, conforme observa JOSÉ AFONSO DA SILVA (1992, p. 245), o qual o considera sob dois aspectos: como relação e instituição jurídica.

Para o mencionado autor, em razão do conjunto de normas constitucionais aplicáveis sobre o instituto da propriedade, esta não pode mais ser considerada como um direito individual ou instituição do Direito Privado, principalmente quando o artigo 170, inciso II[4], insere a propriedade e sua respectiva função social dentre os princípios da ordem econômica.

Assim, o regime jurídico da propriedade tem fundamento na Constituição, tendo em vista que referido diploma legal não apenas assegura o direito de propriedade, como também estabelece seu regime fundamental, restando ao Direito Civil a função de disciplina as relações jurídicas que envolvem a propriedade, sendo que suas respectivas normas devem estar em consonância com as normas constitucionais.

A Constituição da República de 1988, traz o direito de propriedade inscrito no rol de direitos fundamentais, especificamente no art. 5º, caput, XXII a XXX, o qual é assegurado desde que atendida sua respectiva função social.

---

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

[4] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
I - soberania nacional;
II - propriedade privada;

Ao consagrar o direito à propriedade privada, a Constituição da República limitou o poder do Estado no campo econômico, mas, por outro lado regulamentou as hipóteses da ingerência estatal, conforme as necessidades do bem comum (MALUF, 1997, p. 77).

Ao estabelecer que a propriedade deve atender a sua função social, a Constituição vinculou o direito de propriedade ao bem-estar social. Por esse motivo, parte da Doutrina considera que a Constituição descaracterizou a natureza privada e individual do instituto da propriedade, aproximando-a do Direito Público.

Uma das principais diferenças da Constituição da República de 1988 com as demais que a antecederam é que aquela foi a primeira, no ordenamento jurídico pátrio, que tratou em capítulos próprios da propriedade urbana e da propriedade rural (MALUF, 1997, p. 78).

Essa é uma das razões pela quais JOSÉ AFONSO DA SILVA (1992, p. 247-248), defende que a nossa atual Constituição consagra o entendimento de que a propriedade constitui na verdade várias instituições diferenciadas, sendo correto falar-se em *propriedades*. Ou seja, cada tipo de propriedade possui bens titulares e características próprias, como por exemplo, a propriedade rural e a propriedade urbana, a propriedade pública e a propriedade privada.

Desse modo, por todas essas inovações, percebe-se a importância que a Constituição conferiu ao direito de propriedade, elencando-o no rol dos direitos fundamentais, modificando seu conteúdo e finalidade, de forma a atender às novas necessidades da sociedade.

Contudo, para melhor compreensão da evolução do direito de propriedade, não basta apenas a análise do histórico constitucional de seu tratamento, faz-se mister a análise da evolução do princípio da autonomia privada, eis que o mesmo é um dos princípios fundamentais do Sistema de Direito Privado, no qual está inserido o direito patrimonial, que se expressa primordialmente através do direito de propriedade.

Para AMARAL (2000, p. 337), a autonomia privada[5] consiste no poder que os particulares têm de regular, pelo exercício de sua própria vontade, as

[5] FRANCISCO AMARAL prefere utilizar a expressão “autonomia privada” ao invés de “autonomia da vontade”, pois considera que esta última tem uma conotação subjetiva, enquanto a primeira reflete o poder da vontade no Direito de forma objetiva e concreta.

relações de que participam, estabelecendo-lhes o conteúdo e a respectiva disciplina jurídica. Desse modo, o referido autor traduz o princípio da autonomia privada, sob ponto de vista técnico, como verdadeiro poder jurídico particular de criar, modificar, ou extinguir situações jurídicas próprias ou de outrem.

O princípio da autonomia privada tem antecedente no individualismo, doutrina que considera o indivíduo como fonte e causa final de todo o Direito, defendendo a idéia de que o indivíduo deve ter a máxima liberdade de atuação no campo econômico, em contraposição ao intervencionismo estatal (AMARAL, 2000, p. 343).

AMARAL (2000, p. 344) ressalta que essa concepção individualista no Direito tem, na verdade, origem ainda mais remota, eis que já no Direito Romano existia a figura da *lex privata*, que era forma de expressão do Direito Privado, e consistia numa declaração solene baseada em acordo de vontades, que tinha valor de norma jurídica.

Em outros momentos da história da humanidade, encontra-se novamente a valorização da vontade do homem, como à época da difusão do cristianismo, na qual o homem foi inserido no centro das reflexões, e se consagrou, no Direito canônico, a declaração de vontade como fonte de obrigação jurídica (AMARAL, 2000, p. 344).

Posteriormente, com o advento da escola do Direito Natural, surge a substituição da origem divina do Direito pelas liberdades naturais, dentre as quais situa-se a liberdade de contratar (AMARAL, 2000, p. 344).

Com Kant, a autonomia privada adquire conotação dogmática, já que a vontade individual é considerada como a única fonte do Direito. E, com o liberalismo econômico, reafirmou-se o princípio da autonomia privada como forma de poder jurídico, consagrando-se a liberdade integral das partes, através do contrato, como forma de realizar a livre circulação dos bens.

Desse modo, durante muito tempo o Direito Privado esteve eivado dessa concepção individualista, uma vez que os movimentos filosóficos, religiosos e econômicos citados acima influenciaram a elaboração das normas do ordenamento jurídico.

Através dessa supervalorização do indivíduo e de sua vontade para o Direito, a propriedade era utilizada de forma individualista, permitindo-se ao seu

titular que usasse e gozasse da mesma como bem entendesse, dando-lhe a destinação que melhor lhe aprouvesse.

Vemos esse reflexo em diversas codificações, como, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que foi criada à época do liberalismo, na qual o direito de propriedade foi concebido como um direito sagrado e inviolável.

À época do liberalismo, as constituições apenas estruturavam os órgãos supremos do Estado, estabeleciam a divisão dos poderes e as garantias e direitos fundamentais, sendo que a regulamentação dos mesmos era realizada pelo Direito Privado (BORGES, 1999, p. 70).

Posteriormente, surgiram as primeiras constituições sociais democráticas, como a do México e a de Weimar, que passaram a regulamentar vários institutos que eram tratados apenas pelo Direito Privado.

A Constituição de Weimar regulamentou o direito de propriedade, de forma diversa da tratada no Código Civil alemão, alterando profundamente o instituto, de forma a estabelecer que a propriedade obriga o proprietário a atingir objetivos legítimos para o ordenamento jurídico (BORGES, 1999, p. 72).

Da mesma forma, sucedeu-se com as demais constituições posteriores, após a queda do pressuposto ideológico do liberalismo econômico, que passaram a incluir a função social da propriedade dentro do conteúdo do direito de propriedade.

Com a queda dos pressupostos liberais, modificou-se a concepção clássica (individualista) do direito de propriedade, que era tido como absoluto, e positivou-se a função social da propriedade, com intuito de harmonizar-se o interesse individual com o interesse coletivo e difuso.

Para BORGES (1999, p. 79), a função social da propriedade *“é uma afetação genérica e abstrata, constitucional, que faz parte do conceito de direito de propriedade, no sentido de que este seja dirigido para, além da satisfação dos interesses do proprietário, a satisfação dos interesses da sociedade”*.

Segundo o entendimento da mencionada autora, o direito de propriedade nunca foi absoluto, uma vez que sobre ele incidiam as limitações do direito de vizinhança e as limitações administrativas, mas, com a imposição da função social, há o dever de que o exercício do direito de propriedade atenda aos interesses de toda a sociedade (1999, p. 80).

Dessa forma, na concepção contemporânea do direito de propriedade, encontram-se conjugados o poder e o dever, onde integram-se os poderes atribuídos pelo Código Civil e os deveres impostos pela Constituição, através da função social da propriedade (BORGES, 1999, p. 82).

A função social da propriedade foi instituída pela Constituição da República, através dos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182, § 2º, 184, 186. E, a partir daí, houve a constitucionalização do regime jurídico da propriedade.

Através dos dispositivos constitucionais acima citados, a propriedade privada passou a ser garantida desde que atenda à sua função social, como um dos princípios gerais da ordem econômica, vinculando-se às suas finalidades, de forma a assegurar a todos existência digna em consonância com os ditames da justiça social.

Segundo LEAL (1998, p. 120), a função social da propriedade trouxe ao Direito Privado característica predominante no Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária.

A introdução definitiva do principio da função social da propriedade no ordenamento jurídico, visou impedir que a mesma seja utilizada para fins egoísticos e sem proveito para a coletividade, como é o caso da especulação imobiliária, que ocorre quando o proprietário não utiliza a propriedade, e fica aguardando a valorização do imóvel, muitas vezes durante anos ou até mesmo décadas, para encontrar o melhor momento e valor para sua comercialização.

Embora tal comportamento ainda ocorra, por falta de fiscalização do Poder Público, o mesmo é totalmente vedado pelo princípio da função social da propriedade.

Frisa-se que hodiernamente a função social da propriedade não é considerada apenas como princípio, mas como parte integrante do atual conceito de direito de propriedade. Até porque, conforme demonstrado anteriormente, o direito de propriedade apenas é garantido constitucionalmente quando cumprida sua respectiva função social, nos termos do art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição da República.

Por isso, diversos autores lecionam que a função social realizou uma metamorfose no conceito de propriedade.

BESSA (2006, p. 100) assevera que a propriedade adquiriu regime jurídico de caráter público.

GRAU[6] leciona que:

> As metamorfoses quantitativas fazem-se completas e, no desenho marcado pela contemplação de limitações da propriedade – e não, meramente, de limitações ao exercício da propriedade –, surgem novos institutos que não mais poderão ser fidedignamente referidos como propriedades, mas que apenas encontram expressividade adequada quando indicados como propriedades-função social.

Para MELLO (2005, p. 736-737), a propriedade, seja urbana ou rural, cumpre sua respectiva função social quando o imóvel possui uma função socialmente útil.

Na opinião de JUSTEN FILHO (2006, p. 410), a função social da propriedade implica na vedação do exercício das faculdades do domínio de forma abusiva, a qual se caracteriza quando a utilização do imóvel ocorre de forma inadequada, excessiva ou inútil e que produza lesão a algum interesse juridicamente protegido.

Para o mencionado autor, a utilização inadequada deriva do uso ou fruição de forma incompatível com a natureza e características do bem. A utilização excessiva ocorre quando o uso ou fruição promove a destruição do bem. E a utilização inútil ocorre quando não há qualquer benefício ao proprietário.

Desse modo, visualiza-se que a função social da propriedade está diretamente relacionada com a correta utilização do imóvel.

Inclusive porque a função social da propriedade abrange obrigações de não fazer, de deixar de fazer e até mesmo de fazer, em virtude de tentar promover o uso adequado do solo. (ARAÚJO, 2005, p. 994)

Contudo, é importante frisar, conforme assevera BLANC (2004, p. 50), que a função social da propriedade não pode ser considerada como limitação ao uso da propriedade, uma vez que faz parte da essência de seu atual conceito e, ao mesmo tempo, não pode ser tida apenas como principio constitucional, uma vez que sua inclusão no Estatuto da Cidade lhe conferiu o contorno de norma jurídica ordinária.

---

[6] Apud MALUF, op. cit., p. 55.

Porém, ressalta-se que, mesmo constando expressamente no Estatuto da Cidade, conforme entendimento de BLANC, a função social da propriedade ainda é um conceito abstrato que

> permite ao intérprete a aplicação da lei conforme as peculiaridades de cada Município, pois havemos de lembrar que a Constituição Federal de 1988 remete o conceito de função social da propriedade aos planos diretores que são leis de âmbito municipal. (2004, p. 51)

Em razão da abstração do conceito, evidencia-se ainda mais a responsabilidade do Estado, na qualidade de instituição jurídica e política, na efetivação e na proteção da função social, o que o obriga a abandonar a posição de neutralidade e apoliticidade no desempenho de funções políticas próprias capazes de transformar as estruturas econômicas e sociais (LEAL, 1998, p. 113).

Assim, verifica-se que alguns autores defendem como positiva a certa abstração da função social da propriedade, já que permite a sua implantação de acordo com as peculiaridades de cada Município. E, em contraposição, outros autores entendem essa abstração como um sério perigo, como é o caso de LEAL (1998, p. 119), o qual leciona que:

> o fato de a função social da propriedade urbana e da cidade, entre outras, reclamar regulamentações específicas cotidianas junto às decisões governamentais, legislativas e judiciais, representa enorme perigo, eis que as elites dominantes, a dogmática e seus juristas de plantão têm tido espaço para nela inscrever conteúdos esvaziadores de suas matrizes político-socializantes.

Independente da inegável abstração do conceito, o que não deixa de ser característica da ciência do Direito, não se pode olvidar que a função social da propriedade *"reformula uma prática distorcida de ação social traduzida na privatização dos lucros e socialização das perdas"* (DERANI, 1997, p. 250).

Os frutos do exercício do direito de propriedade devem reverter de alguma forma a toda a coletividade, na qual obviamente também está inserido o titular daquele direito, ou seja, o proprietário.

Através desta vinculação, o ordenamento jurídico buscou equilibrar o lucro privado e o proveito social, visando obstaculizar a possibilidade do indivíduo se transformar em sanguessuga de uma estrutura social (DERANI, 1997, p. 250).

Como a propriedade, então, poderia cumprir objetivamente com sua função social?

Uma resposta bastante elucidadora para este questionamento, é encontrada no posicionamento de CASTRO (apud BLANC, 2004, p. 38), o qual leciona que a função social da propriedade urbana somente será alcançada quando a utilização desta estiver relacionada com as quatro funções básicas do urbanismo, quais sejam: habitação, trabalho, recreação e circulação.

Desse modo, a utilização da propriedade deve estar relacionada com o exercício do direito de habitação ou moradia; ou com o exercício de alguma profissão ou atividade econômica; ou com a realização de alguma atividade que possibilidade recreação e lazer para a sociedade; ou, ainda, de alguma forma que possibilite ou facilite a circulação no espaço urbano.

Outra resposta satisfatória pode ser fundamentada no posicionamento de MELLO (apud BLANC, 2004, p. 38-39), para o qual

> a expressão "função social" apresenta dois sentidos distintos. Em primeira interpretação, entende ele que a 'função social da propriedade' consiste em que ela deva cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis por aquele tipo de bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses), cumprindo, assim, sua vocação natural, no sentido de que as potencialidades daquele determinado bem sejam utilizadas em benefício, ou que, pelo menos, não sejam utilizadas em detrimento dessa coletividade. Em um segundo momento, entende que a 'função social da propriedade' deve ser balizada por princípios de justiça social, ou seja, vinculando sua utilização a projetos que busquem a construção de uma sociedade mais justa, equânime e equilibrada, onde o acesso e o uso da propriedade sejam feitos no sentido de ofertar à população novas oportunidades.

Contudo, como a legislação pátria, seja a nível constitucional ou infraconstitucional, não define claramente as exigências necessárias a efetivação da função da propriedade urbana, BLANC (2004, p. 121), defende que esta pode ser compreendida através de analogia com a função social da propriedade rural, cujos critérios foram estabelecidos pelo art. 186, da Constituição da República.

Assim, como requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, poderiam ser considerados os seguintes itens, os quais devem ser atendidos concomitantemente: o uso racional e adequado da propriedade, o uso adequado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente urbano; a observância às regulações das relações de trabalho; e a utilização que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Não podemos olvidar, contudo, que para que seja realizado o desenvolvimento sustentável na gestão das cidades, além da efetivação da função social da propriedade, é imprescindível que também seja efetivada a função social da cidade.

Inclusive porque um dos principais objetivos do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, definido no art. 2º, caput[7], é propiciar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, as quais, todavia, não são definidas claramente na legislação.

Quais seriam, portanto, as funções sociais da cidade?

Para responder a este questionamento, MEIRELLES (apud BERNARDI, 2006, p. 39) adota a definição que consta na Carta de Atenas. Desse modo, as funções sociais da cidade seriam resumidas em quatro, quais sejam: habitação, trabalho, circulação e recreação.

A Carta de Atenas foi originada de uma reunião, em Atenas/Grécia, nos anos 30, do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, oportunidade na qual foram reconhecidas as funções do espaço urbano (BERNARDI, 2006, p. 39).

O modelo definido em tal documento "influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República" (BERNARDI, 2006, p. 39).

Como as cidades foram se desenvolvendo e evoluindo e, consequentemente, suas necessidades se modificando, em 1998, o Conselho Europeu de Urbanistas – CEU, propôs a Nova Carta de Atenas, a qual foi revisada em 2003 e denominada de *Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas*. (BERNARDI, 2006, p. 41)

Este documento propõe uma rede de cidades, objetivando a conexão das mesmas, através da interligação das pequenas e grandes cidades, assim como das zonas rurais, com a finalidade de promoção do equilíbrio social, envolvendo as comunidades na busca pela solução dos problemas de acesso a educação, saúde e outros bens sociais; além de pretender a redução da ruptura social

[7] 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: (...)

criada pela exclusão social, pobreza, desemprego e criminalidade (BERNARDO, 2006, p. 40-41).

A conexão pretendida pela Nova Carta de Atenas não se limita apenas ao aspecto social, tendo em vista que também objetiva a conexão das economias locais e regionais, para o alcance do pleno emprego e prosperidade de todos os cidadãos.

Outro objetivo a ser atingido pelas cidades, na Nova Carta de Atenas, é a utilização racional e adequada dos recursos naturais, através de tecnologias que minimizem o consumo e o impacto ambiental. Além disso, apregoa o planejamento do espaço urbano.

O mencionado documento atribuiu dez funções para a cidade pós-moderna (BERNARDI, 2006, p. 42-43), quais sejam:

- uma cidade para todos, na qual haja a inclusão das comunidades mediante a planificação espacial, e sejam adotadas medidas sociais e econômicas para o combate do racismo e da exclusão social.

- uma cidade participativa, que disponibilize meios e espaços para a participação pública voltada a gestão urbana;

- uma cidade refúgio, que esteja protegida pelos acordos internacionais, tornando-se área não combativa em caso de guerra;

- um lugar adequado para propiciar o bem-estar e a solidariedade, e que tome as devidas medidas para evitar ou conter os desastres naturais;

- uma cidade saudável, de acordo com as normas da Organização Mundial da Saúde, e que propicie melhores condições de habitação e meio ambiente, adotando planejamento sustentável, para reduzir o nível de poluição e lixo, além da conservação dos recursos naturais;

- uma cidade produtiva, que possibilite a criação de postos de emprego e negócios, favorecendo o fortalecimento da economia local e a melhora do nível de vida da população, através da educação e formação profissional;

- uma cidade inovadora, que utilize tecnologias inovadoras de informação e comunicação, que permitam o respectivo acesso por todos;

- uma cidade na qual os movimentos racionais e o acesso vinculem o planejamento estratégico do transporte de modo integrado;

- uma cidade cultural, comprometida com os aspectos sociais e culturais do meio urbano;

- uma cidade de caráter contínuo, que proteja os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, as tradições locais, os espaços verdes, etc.

Resumindo e simplificando estas e outras funções, BERNARDI (2006, p. 59) demonstra que as cidades devem desempenhar suas funções sociais em três esferas, quais sejam: urbanística, cidadania e gestão, que seguem ilustradas no seguinte quadro elaborado pelo mencionado autor:

FUNÇÕES URBANÍSTICAS	FUNÇÕES DE CIDADANIA	FUNÇÕES DE GESTÃO
Habitação	Educação	Prestação de Serviços
Trabalho	Saúde	Planejamento
Lazer	Segurança	Preservação do Patrimônio Cultural e Natural
Mobilidade	Proteção	Sustentabilidade Urbana

Segundo a concepção de BERNARDI, adotada neste tópico do presente trabalho, as funções ilustradas no quadro acima, assim podem ser compreendidas (2006, p. 48-60):

- **Funções sociais urbanísticas**: são aquelas elencadas na Carta de Atenas dos anos 30: trabalho, habitação, recreação e circulação.

Através do trabalho, ambiente de trabalho, indústria, comércio, e os serviços, são realizadas as atividades econômicas que possibilitam a sustentabilidade econômica da cidade.

O trabalho realiza uma função social, que se coaduna com a busca do pleno emprego, além de ser um direito social e um princípio constitucional.

A habitação, por sua vez, é o refúgio da família e é fundamental para a caracterização da cidade. Esta função social somente se realiza com o acesso a moradia digna a todos, o que somente pode acontecer mediante a realização de políticas públicas com esta finalidade.

A função social lazer, caracterizada pelos espaços de recreação e contato social, é essencial para a realização integral do ser humano.

Já a mobilidade urbana permite o fluxo e deslocamento de bens e pessoas dentro do espaço urbano, através do transporte público ou privado.

Porém, para que o Poder Público garanta esta função social é necessária a universalização do transporte coletivo urbano.

- **Funções sociais de cidadania**: através delas ocorre a materialização de alguns dos direito socais constitucionais, tendo em vista que os demais foram abrangidos pelas funções sociais urbanísticas.

Aqui se enquadram os direitos a saúde, educação, proteção e segurança.

Os direitos a saúde, educação e segurança devem ser assegurados por todos os entes da Federação, pois são de competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Já o direito a proteção social engloba os direitos a previdência social, proteção à maternidade e infância e a assistência aos desamparados.

- **Funções sociais de gestão**: são aquelas práticas urbanas comuns e esperadas pela população, tais como: prestação de serviços públicos, planejamento territorial, econômico e social, a preservação do patrimônio cultural e natural, e a sustentabilidade urbana.

Os serviços públicos são prestados em decorrência da arrecadação dos encargos tributários e, portanto, devem reverter para toda a comunidade, propiciando qualidade de vida aos habitantes do espaço urbano. Devem ser universalizados e prestados com qualidade.

O planejamento territorial, econômico e social é um dos principais instrumentos da política urbana e, no âmbito dos Municípios, é realizado principalmente pelo Plano Diretor, o qual regulamenta a forma do parcelamento e uso do solo, bem como orienta o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentais e o Plano Anual.

Contudo, para que tal planejamento realmente seja considerado como função social é imprescindível a participação da comunidade.

A preservação do patrimônio natural e cultural (compreendido como patrimônio histórico, artístico, das paisagens naturais, sítios arqueológicos, etc.), representa a preservação da memória do ambiente urbano e natural, sendo que também é de competência da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

E a sustentabilidade urbana é a síntese de todas as outras funções sociais da cidade, sendo de fundamental importância para a vida na cidade e no planeta, já que visa o equilíbrio entre os diversos elementos que compõem o ambiente (cultural, social, econômico e ambiental).

Ressalta-se, ainda, que para conferir efetividade à função social da cidade, e também da propriedade, além das normas jurídicas próprias, como aquelas contidas no Estatuto da Cidade, é primordial que os Municípios realmente promovam "o adequado ordenamento territorial do seu espaço, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (LEAL, 1998, p. 122).

E, seguindo a definição de BLANC (2004, p. 121), anteriormente apontada, a respeito da função social da propriedade, analogicamente, a função social da cidade poderia ser compreendida como a função social de cada propriedade individualmente:

> "Portanto, se a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade constantes do plano diretor, e o plano diretor é o instrumento do desenvolvimento que se pretende para a cidade, segundo a premissa da função social, temos aí uma dependência mútua entre o plano diretor, a função social da propriedade e função social da cidade, os quais devem caminhar sempre juntos a fim de que o desenvolvimento urbano siga a esteira de cidades socialmente mais justas e solidárias."

MACHADO (2003, p. 371), por sua vez, leciona que as funções sociais da cidade, e também da propriedade, serão cumpridas pela política urbana, em matéria ambiental, quando forem observadas as diretrizes gerais do art. 2º, incisos I, IV, VI, VIII e XII, do Estatuto da Cidade, o que ocorrerá quando:

> 1) garantir-se o direito ao saneamento ambiental;
> 2) realizar-se o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
> 3) ordenar-se e controlar-se o uso do solo, de forma a evitar a poluição e degradação ambiental;
> 4) adotarem-se padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental do Município;
> 5) proteger-se, preservar-se e recuperar-se o meio ambiente natural e construído e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

3 ESTATUTO DA CIDADE E INSTRUMENTOS PARA EFETIVAÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

3.1 A Política Urbana na Constituição de 1988

Como Direito Urbanístico é possível compreender “o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano” (FIGUEIREDO, 2005, p. 32).

Hodiernamente, com o crescimento acelerado das cidades e a latente preocupação com a sustentabilidade, não é possível pensar no Direito Urbanístico apenas como um ramo destinado à ordenação do espaço físico das cidades.

Coaduna-se, portanto, com o posicionamento de LEAL (2003, p. 149), quando este defende que o Direito Urbanístico deve preocupar-se com o desenvolvimento da cidade, com o objetivo de garantir, mediante a utilização dos meios técnicos disponíveis, uma vida digna a todos os seus habitantes.

A política urbana, por sua vez, pode aqui ser compreendida como “o setor de atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso ‘espaço’ entre os diversos usos que o disputam” (PINTO, 2005, p. 45).

Segundo leciona PINTO (2005, p. 45), a política urbana possui dois grandes campos de atuação, quais sejam: a localização dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil.

No primeiro campo de atuação, estão inseridas as edificações que dão suporte aos serviços públicos “como hospitais, praças e escolas – quanto as redes de infra-estrutura utilizadas para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário” (PINTO, 2005, p. 46).

Todavia, o mencionado autor assevera que a política urbana não é responsável pela definição dos elementos das políticas setoriais que farão uso dos equipamentos públicos. Por exemplo, a política urbana não definirá a necessidade de escolas, hospitais e delegacias, tendo em vista que tal decisão

competirá às respectivas políticas setoriais, quais sejam: política de educação, saúde e segurança.

O objetivo da política urbana restringe-se, portanto, à localização e harmonização dos equipamentos necessários às políticas setoriais.

Já o segundo campo de atuação da política urbana - regulamentação da construção civil, abrange as seguintes funções: distribuição territorial das atividades e controle das densidades.

A primeira função visa minimizar os efeitos negativos sobre a vizinhança e os incômodos relacionados à contigüidade de usos incompatíveis, para melhor distribuição das atividades privadas no espaço.

Enquanto que a segunda função objetiva a compatibilização do uso do solo com a infra-estrutura disponível.

O fundamento da política urbana, obviamente, encontra respaldo na Constituição da República.

Em termos de tratamento constitucional da matéria urbanística, a Constituição da República de 1988 representa um grande marco, comparada àquelas que a antecederam.

A Carta Magna de 1988 propiciou uma inovação no ordenamento jurídico nacional, através do estabelecimento de um capitulo próprio para a política urbana, através do qual foi instituído uma série de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público, além de instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem realizados, com a finalidade de “reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para a população urbana” (SAULE JUNIOR, Nelson apud SOBRANE, 2005, p. 213).

Esta inovação teve como causa um movimento pré-existente que objetivava a reforma urbana, haja vista que, até então, os Municípios não gozavam de autonomia para obter e gerir os recursos imprescindíveis para a implementação de políticas públicas, de acordo com as necessidades de cada cidade (BLANC, 2007, p. 56).

Havia um movimento pela maior autonomia dos Municípios, visando a aprovação de uma lei sobre planejamento urbano, já na década de 60. Contudo, diante do fracasso do Projeto 775/83, o movimento foi retomado e intensificado,

culminando na aprovação de uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, que foi subscrita por 130.000 eleitores (BLANC, 2007, p. 57).

Na opinião de BLANC, a referida Emenda representou um

> "(...) marco importante no fortalecimento da política urbana ao nível constitucional e continha um conjunto de normas que visavam o reconhecimento de direitos dos habitantes das cidades, bem como a capacitação do Poder Público para promover as políticas públicas aptas à concretização desses direitos" (2007, p. 57).

Não obstante as propostas desta Emenda não tenham sido totalmente recepcionadas, a mesma contribuiu significativamente para a inclusão do Capítulo II, do Título VII[8], da Constituição de 1988, o qual trata da Política Urbana, especificamente nos arts. 182 e 183 (BLANC, 2007, p. 57).

Para SILVA, os arts. 182 e 183, da Constituição da República, consagraram o entendimento segundo o qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico, para o cumprimento de sua função social específica, que é a realização das funções urbanísticas de: habitação, trabalho, recreação e circulação, as quais são, em síntese, as funções sociais da cidade (1995, p. 67).

---

[8] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Não se pode olvidar o grande avanço que representaram tais dispositivos para a política urbana brasileira, conforme já demonstrado. Contudo, por muito tempo, o art. 182 não gozou eficácia, diante da ausência das “diretrizes gerais fixadas em lei”, as quais somente vieram à tona através da Lei n.º 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, que será abordada oportunamente com maior profundidade.

Para BLANC (2004, p. 60), esta imposição da necessidade de aprovação de outra lei que fixasse as diretrizes gerais da política urbana foi criada, por pressão dos grupos conservadores ligados ao setor imobiliário, em decorrência da brecha do texto constitucional.

Independente da ausência de eficácia plena e imediata do art. 182, não se pode olvidar a importância deste dispositivo legal em instituir a competência do Município para a implementação da política de desenvolvimento urbano no seu respectivo território.

MUKAI leciona que, tendo em vista o disposto no art. 182, a competência privativa mais realçada e importante é a do Município (2002, p. 89).

Tal competência é reafirmada no art. 30, inciso I e VIII[9], do texto constitucional, os quais estabelecem, respectivamente, a competência do Município para legislar sobre interesse local e para a promoção do adequado ordenamento territorial.

CLARK (2001, p. 160) assevera, no entanto, que, não obstante a outorga de maior poder aos Municípios, o legislador constituinte não atentou para a necessidade de dotá-los de maior capacidade para a gestão de recursos e autonomia para promover a desapropriação de propriedades que não cumprirem com a respectiva função social.

Ainda assim, o art. 30 possui relevância, pelo fato de, combinado com o art. 182, ter descaracterizado o planejamento como processo simplesmente dependente da vontade dos governantes, para transformá-lo em previsão constitucional e provisão legal (SILVA, 1995, p. 78).

---

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

Dentre as regras constitucionais sobre Direito Urbanístico, ERENBERG (2008, p. 60-61) destaca as mais importantes, senão vejamos:

> a) o dever atribuído ao Poder Público municipal de executar a política de desenvolvimento urbano, voltada para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir o bem-estar dos habitantes;
> b) a obrigação de elaboração de plano diretor, imposta às cidades com mais de 20 mil habitantes;
> c) o dever de fazer cumprir a função social da propriedade atribuída ao particular, sob a fiscalização do Poder Público, mediante o atendimento das exigências fundamentais da ordenação da cidade (expressas – ou não – no plano diretor);
> d) o pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, salvo na hipótese de desapropriação-sanção, quando a indenização poderá ser paga em títulos da dívida pública com resgate em até dez anos, assegurados o valor real da indenização e os juros legais;
> e) a obrigação, imposta ao proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de, após instado a tal pelo Poder Público, parcelar ou edificar compulsoriamente, sob pena, sucessivamente de IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção (sanções estas que dependem de previsão em lei municipal específica, baseada no plano diretor);
> f) a obrigação imposta ao Poder Público de assegurar a aquisição do domínio na hipótese de cumprimento dos requisitos da usucapião urbana constitucional (pró-moradia), bem como a obrigação imposta ao proprietário de suportar a perda do bem usucapido;
> g) o dever de atribuir o título de domínio ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente de sua situação civil, imposto ao Poder Público;
> h) a vedação de utilização da via da prescrição aquisitiva de aquisição de domínio por mais de uma vez, imposta ao particular que preencha as condições da usucapião constitucional urbana e;
> i) a vedação de aquisição do domínio através da prescrição aquisitiva quando se tratar de imóvel público.

SOBRANE (2005, p. 214) ressalta a importância dos dispositivos constitucionais sobre Direito Urbanístico e política urbana no suporte ao desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, de forma a focar o ser humano como centro das preocupações, bem como titular do direito de uma vida saudável e produtiva, em consonância com o meio ambiente.

3.2 O Advento do Estatuto da Cidade

Conforme exposto anteriormente, a Constituição da República de 1988 inovou o ordenamento jurídico brasileiro no tratamento da política urbana, especialmente ao instituir como função do Município a implementação da política de desenvolvimento urbano, de acordo com o previsto no art. 182.

Porém, as diretrizes gerais a serem seguidas pelos Municípios somente foram fixadas em 2001, com o advento da Lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é, portanto, a primeira lei federal a regulamentar o capítulo da Política Urbana previsto na Constituição da República, contendo o planejamento urbano como uma de suas diretrizes gerais (PINTO, 2005, p. 154).

Para ERENBERG (2008, p. 62), na legislação pátria, o Direito Urbanístico apenas adquiriu disciplina jurídica própria e autônoma através do advento do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade tem como origem o Projeto de Lei n.º 2.191/89, de autoria de Raul Ferraz, o qual foi recebeu o n.º 181/89 no Senado Federal e o n.º 5.788/90 na Câmara dos Deputados.

Não obstante a demora da promulgação da referida lei tenha propiciado longo período de indefinição dos instrumentos de atuação urbanística, ERENBERG considera que este ínterim “permitiu uma substancial participação da comunidade, através de seus representantes eleitos, na definição do perfil do Direito Urbanístico brasileiro” (2008, p. 67).

É importante destacar que o Estatuto da Cidade não representa apenas um marco normativo na ordenação do espaço urbano, mas também um verdadeiro vetor político dos objetivos e finalidades da cidade (LEAL, 2003, p. 79).

Mais ainda, LEAL leciona que o Estatuto da Cidade é “o novo marco institucional na trajetória da tão apregoada reforma urbana”, tendo em vista que propugna o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e, conseqüentemente, garante o direito às cidades sustentáveis (2003, p. 80-81).

Do mesmo modo, BLANC também considera o Estatuto da Cidade como “berço de novos instrumentos destinados ao desenvolvimento urbano”, ressaltando que sua característica mais relevante é “a consolidação de um novo

marco conceitual, a mudança de paradigma quanto ao direito de propriedade e sua destinação" (2004, p. 73-74).

Coadunando com este entendimento, FERNANDES leciona que a proposta do Estatuto da Cidade é justamente promover uma

> "(...) mudança de 'olhar', isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade – que, diga-se de passagem, se encontra presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados." (2004, p. 323)

Através da efetivação do Estatuto da Cidade, as gestões públicas municipais possuem uma excelente oportunidade para ampliar as condições necessárias à concretude da função social da propriedade e da cidade (LEAL, 2003, p. 89-90).

Ora, com o advento do Estatuto da Cidade, reforçou-se ainda mais a responsabilidade dos Municípios na promoção da materialização do princípio da função social da cidade e da propriedade, mediante uma verdadeira reforma da ordem jurídico-urbanística e ambiental municipal (FERNANDES, 2004, p. 324).

Independente do entendimento pacífico acerca do marco que o Estatuto da Cidade representa na legislação pátria em termos de política urbana, é necessário frisar que a existência de tal legislação por si só não garante o alcance dos resultados e objetivos nela previstos, sendo imprescindível sua aplicação e adaptação à realidade de cada cidade.

Isso porque o Estatuto da Cidade apenas apresenta os parâmetros a serem adotados pelos legislativos e executivos municipais, na elaboração e implementação das leis e dos planejamentos urbanísticos próprios, sendo que, muitas vezes, e especialmente os Municípios menores, não possuem o suporte técnico e financeiro necessários a tal finalidade (LEAL, 2003, p. 83).

Agora, analisando objetivamente o Estatuto da Cidade, constata-se que o mesmo é subdividido em cinco capítulos, dispostos na seguinte ordem: Capítulo I – Diretrizes Gerais; Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana; Capítulo III – Do Plano Diretor; Capitulo IV – Da Gestão Democrática das Cidades; e Capítulo V – Disposições Gerais.

O art. 1º, parágrafo único[10], do Estatuto da Cidade preconiza que as normas contidas na respectiva lei são de ordem pública e interesse social.

Desse modo, o primeiro aspecto relevante que é possível identificar no Estatuto da Cidade é o caráter cogente de suas normas, as quais traduzem a supremacia dos interesses públicos sobre os individuais, sendo de observância obrigatória por todos os indivíduos e também pelo Estado (BLANC, 2004, p. 75).

Para MUKAI (2002, p. 203), os pontos mais relevantes do Estatuto da Cidade, são os seguintes: a efetiva concretização do Plano Diretor nos municípios; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182 da Constituição da República; a criação de novos instrumentos urbanísticos, concomitantemente com a regulamentação do § 4º, do art. 182; a fixação de sanções para as autoridades públicas (prefeito e agentes públicos) que negligenciarem suas responsabilidades; a implementação da gestão democrática da cidade; e, ainda, as alterações da Lei da Ação Civil Pública para a promoção de medidas necessárias à elaboração e aprovação do Plano Diretor.

As diretrizes gerais a serem seguidas pelos Municípios na implementação da política urbana, previstas no art. 182 da Constituição da República, foram definidas no art. 2º[11] do Estatuto da Cidade.

---

[10] Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

[11] 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 infra-estrutura 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;
III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

Em resumo, na implementação e gestão da política urbana, os Municípios devem: garantir o direito às cidades sustentáveis; promover a gestão democrática da cidade; agir de forma cooperada com as demais esferas do governo e iniciativa privada; ofertar os equipamentos e serviços públicos necessários à população; promover a ordenação e controle do uso do solo, com a finalidade de impedir a utilização inadequada, excessiva, incompatível e especulativa dos imóveis urbanos; adotar padrões de produção e consumo compatíveis com a sustentabilidade ambiental, social e econômica da cidade; adequar os instrumentos das políticas econômica, tributária e financeira aos objetivos da política urbana; preservar e recuperar o meio ambiente urbano em todas as suas formas; realizar audiência pública nos casos de implantação de empreendimentos ou atividades que representem riscos negativos ao meio ambiente ou segurança da população; promover a regularização fundiária das áreas habitadas pela população de baixa renda; simplificar a legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, para fins de propiciar o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais; e oferecer as mesmas condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos que atendam ao interesse social.

---

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

De acordo com LEAL (2003, p. 92), tais diretrizes expressam

> "verdadeiras opções políticas fundamentais do legislador e da comunidade nacional no campo da gestão do espaço urbano brasileiro, configurando, assim, uma eleição de valores éticos e sociais como fundantes, por sua vez, de uma idéia de Estado e de Sociedade (Democráticos de Direito)".

Já o art. 3º[12] do Estatuto da Cidade estabelece a competência da União em matéria de política urbana, à qual compete: legislar sobre as normas gerais de direito urbanístico; legislar sobre as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em política urbana; promover programas de construção e melhorias de moradias, além de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; e elaborar e executar planos nacionais e regionais para ordenação do território e promoção do desenvolvimento econômico e social.

Já o art. 4º[13] do Estatuto estabelece os instrumentos da política urbana que devem ser utilizados para o alcance das finalidades estabelecidas naquele

---

[12] Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

[13] Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) plano plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social;
IV – institutos tributários e financeiros:
a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
b) contribuição de melhoria;
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
V – institutos jurídicos e políticos:

diploma legal. O mencionado artigo além de ter regulamentado os instrumentos urbanísticos previstos nos arts. 182 e 183 da Constituição da República, criou outros instrumentos baseados nas diretrizes gerais da política urbana, definidas no art. 2º (BLANC, 2004, p. 94).

Ressalta-se, contudo, que o rol de instrumentos urbanísticos instituído pelo o art. 4º do Estatuto não é exaustivo, haja vista que o caput do mencionado dispositivo menciona que os instrumentos definidos nos seus incisos "serão utilizados, entre outros instrumentos".

DALLARI[14] classifica e subdivide os instrumentos da política urbana nos seguintes grupos:

a) grupo de planejamento, no qual constam:

- plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental;

- plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

- gestão orçamentária participativa;

---

a) desapropriação;
b) servidão administrativa;
c) limitações administrativas;
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
e) instituição de unidades de conservação;
f) instituição de zonas especiais de interesse social;
g) concessão de direito real de uso;
h) concessão de uso especial para fins de moradia;
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
j) usucapião especial de imóvel urbano;
l) direito de superfície;
m) direito de preempção;
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
o) transferência do direito de construir;
p) operações urbanas consorciadas;
q) regularização fundiária;
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
s) referendo popular e plebiscito;
VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.
§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

[14] DALLARI, Adilson Abreu, *Apud* SOBRANE, Marcia Alvarenga de Oliveira *in* GARCIA, Maria (coord.), *A Cidade e seu Estatuto,* São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 217-218.

- planos, programas e projetos setoriais;

- planos de desenvolvimento econômico e social, que regulamentem os recursos financeiros públicos municipais, as ações particulares e dos outros níveis de governo;

b) grupo dos instrumentos tributários e financeiros, dentre os quais:

- IPTU;

- Contribuição de melhoria;

- Incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

c) grupo dos instrumentos jurídicos e políticos, no qual se inserem:

- desapropriação;

- servidão administrativa;

- limitações administrativas;

- tombamento de imóveis ou mobiliário urbano;

- instituição de unidades de conservação;

- instituição de zonas especiais de interesse social;

- concessão de direito real de uso;

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

- usucapião especial de imóvel urbano;

- direito de superfície;

- direito de preempção;

- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

- transferência do direito de construir;

- operações urbanas consorciadas;

- regularização fundiária;

- assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades mais carentes;

- referendo popular e plebiscito.

d) grupo de instrumentos ambientais:

- Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA;

- Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Verifica-se, portanto, que existe uma gama de instrumentos diversos que possibilitam aos Municípios a resolução dos problemas urbanos e,

conseqüentemente, a efetivação de uma política urbana adequada ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Entretanto, para que os instrumentos urbanísticos, incluindo aqueles previstos no Estatuto da Cidade, realmente gozem de efetividade, é fundamental que os Municípios definam uma estratégia de planejamento e ação, a qual deve ser incorporada pela legislação urbanística municipal, incluindo o Plano Diretor (BLANC, 2004, p. 95-96).

3.3 Instrumentos previstos no Estatuto

Para a consecução do principal objetivo da política urbana, que é a efetivação das funções da cidade e da propriedade, anteriormente abordadas, o Poder Público Municipal possui uma gama de instrumentos para auxiliá-lo nesse importante papel.

Desse modo, para compreensão do significado e da forma de utilização de cada um desses instrumentos, serão tratados nos próximos itens, de forma sintética, os instrumentos específicos previstos nas seções II a XII do Capítulo II, do Estatuto da Cidade, quais sejam: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; e estudo de impacto de vizinhança.

Contudo, preliminarmente, denota-se a importância de uma breve análise de outro instrumento previsto na Seção I, do Capítulo II, do Estatuto, a qual trata dos instrumentos gerais a serem utilizados pela política urbana.

Isso porque, embora não tenha sido tratado de forma individualizada nas demais seções, é um instrumento de fundamental importância para a implementação das funções sociais da cidade e da propriedade, qual seja: a regularização fundiária.

A importância de tal tema se revela através de uma simples análise da realidade vivenciada por grande parte da população brasileira, que se encontra à mercê do sistema legal e regular de moradia e habitação.

Essa população marginalizada busca refúgio em assentamentos ilegais e precários, diante da impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal, já que carente de renda e demais requisitos necessários ao referido acesso.

Para melhor compreensão dessa realidade, é pertinente a seguinte consideração de FIORILLO (2004, p. 274-275), a respeito do crescimento das cidades nos países em desenvolvimento:

> Nos outros países do mundo, as cidades se desenvolvem com a mesma velocidade e mesmo mais depressa, constatando-se que este desenvolvimento leva em quase toda parte a resultados muito diferentes: os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas de serviços públicos, as ruas, os parques, etc., dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e *se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos irregulares*, muitas vezes em contato direto com os regulares mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios totalmente diversos daqueles que valem para o resto da cidade.

Tais assentamentos, justamente por serem precários e desprovidos da mínima infra-estrutura essencial às necessidades básicas da população, apresentam baixo índice de qualidade de vida e, na maioria das vezes, ensejam grandes danos e riscos ambientais.

Os assentamentos precários possuem duas principais questões críticas, quais sejam: os riscos de saúde e vida para a população moradora e a depredação do meio ambiente (ROLNIK, 2001, p. 162).

Os mencionados riscos decorrem do fato de que muitas dessas ocupações irregulares ocorrem em áreas de morros e encostas, beiras de córregos e vales, mananciais, e áreas de preservação ambiental.

Uma das principais conseqüências ambientais é a poluição da água e do solo, em razão da ausência de sistema de saneamento básico e tratamento de resíduos.

Diante desse quadro, é imprescindível a intervenção do Poder Público, através da promoção de programas de urbanização e de regularização fundiária,

para que realmente seja promovido e protegido o direito fundamental de moradia, além da preservação do meio ambiente urbano.

Ressalta-se que a regularização deve ser abordada e realizada de forma abrangente e integrada, para possibilitar a resolução dos diversos problemas que implicam os assentamentos irregulares.

> (...) deve ser compreendida dentro de uma política habitacional e não como uma intervenção meramente jurídica, ou seja, a regularização fundiária deve ser abordada numa perspectiva multidisciplinar: pelo aspecto social, econômico e físico. Não adianta apenas distribuir títulos de propriedade, é fundamental associar esta distribuição a uma discussão social, a um projeto comunitário e integrado a um plano de intervenção urbanística. (LIMA, 1993, p. 78)

Para tal finalidade, o Poder Público deve se utilizar dos instrumentos urbanísticos disponíveis.

> A construção de uma nova ordem legal urbana, contendo instrumentos de política de regularização fundiária voltados a combater a exclusão territorial e social, tem como fonte legal fundamental a Constituição brasileira, que reconhece o direito à moradia como um direito fundamental, adota o princípio da função social da propriedade urbana, além dos institutos do Usucapião Urbano e da concessão de uso constitucional, mecanismos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. (ROLNIK, 2001, p. 163)

Destarte, resta demonstrada a relevância dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, para implementar o direito às cidades sustentáveis, sendo que os principais deles serão tratados nos próximos itens.

3.3.1 Concessão especial para fins de moradia

A concessão especial para fins de moradia é um instrumento utilizado para a regularização fundiária, a qual é de fundamental importância para a gestão sustentável das cidades, conforme demonstrado anteriormente.

Contudo, o referido instrumento não consta expressamente no Estatuto da Cidade. Na verdade, era para constar nos arts. 15 a 20, os quais foram vetados por meio da Mensagem n.º 730, de 10 de julho de 2001.

O mencionado veto teve como fundamento o conflito daqueles dispositivos com o interesse público, muito embora tenha se reconhecido expressamente a importância para propiciar a proteção da posse e garantir o direito de moradia a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares.

O motivo do conflito com o interesse público, fundamentado na Mensagem de veto, foi a ausência de ressalva quanto aos imóveis públicos afetados pelo uso comum do povo, como praças e ruas, áreas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a áreas públicas.

A Mensagem de veto sugeriu que, no caso de ocupação de tais áreas, fosse razoável ao Poder Público propiciar a realização do direito de moradia em outras áreas.

Outro motivo que fundamentou o veto foi a ausência de data-limite para a aquisição do direito de concessão de uso especial de moradia, o que tornaria o instituto permanente, quando somente era justificável sua presença na legislação em razão do imenso passivo de ocupações irregulares então existentes no país.

O veto também foi fundamentado em razão da ausência de prazo para a Administração Pública decidir os pedidos de concessão do direito especial de moradia.

Finalmente, na Mensagem de veto constou que, tendo em vista a importância e validade da concessão de uso especial de moradia, o Poder Executivo logo deveria submeter ao Congresso Nacional um texto normativo que preenchesse as lacunas apontadas nos fundamentos do veto.

Para suprir essas lacunas, logo foi editada a Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2001, a qual passou a regulamentar a concessão de uso especial para fins de moradia, em resumo, com as seguintes condições:

- para imóveis públicos de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, os quais, até 30 de junho de 2001, estivessem ocupados por cinco anos ininterruptos e sem oposição, quando utilizados para moradia, desde que o concessionário não seja proprietário de outro imóvel.

- para imóveis públicos com área superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados, que até 30 de junho de 2001 estivessem ocupadas por famílias de baixa renda, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, em que não fosse possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, e desde que os concessionários não sejam proprietários de outros imóveis.

Na Medida Provisória n.º 2.220 facultou-se ao Poder Público assegurar o exercício do direito de concessão de uso especial para fins de moradia, em outra área, quando a área ocupada se caracterizar como um dos seguintes imóveis: de uso comum do povo; destinado a projeto de urbanização; de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; reservado à construção de empresas e obras congêneres; ou situado em via de comunicação.

Para preencher outra lacuna que constava nos dispositivos vetados no Estatuto da Cidade, a Medida Provisória estabeleceu o prazo de doze meses para o Poder Público decidir o pedido de concessão do direito de uso especial para fins de moradias, quando solicitado pela via administrativa.

Uma inovação da Medida Provisória, em relação ao conteúdo original anteriormente vetado, é a possibilidade de concessão do direito de uso especial para imóveis de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, utilizados para fins comerciais, que até de 30 de junho de 2001, tenham sido ocupados por cinco anos ininterruptos e sem oposição.

É importante, ainda, atentar para a possibilidade de extinção do direito de concessão de uso especial, quando o concessionário der utilidade diversa ao imóvel, ou quando adquirir a propriedade ou concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

MEIRELLES (2005, p. 165) critica a Medida Provisória pelo fato de o direito de concessão de uso especial não possuir prazo determinado e, ainda, ser transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, o que, na prática, produziria os mesmos efeitos da usucapião, o que é vedado pela Constituição da República, em se tratando de imóveis públicos.

3.3.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade

O Estatuto da Cidade estabelece em seu art. 5º, caput[15], que lei municipal específica, de acordo com as áreas definidas no Plano Diretor, poderá determinar

[15] Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano, quando este não estiver edificado, for subutilizado ou inutilizado. A referida lei também deverá fixar as condições e os prazos respectivos para o cumprimento de tais imposições.

Frisa-se que a definição das áreas nas quais poderão ser exigidas e implementadas tais obrigações faz parte do conteúdo mínimo, e conseqüentemente obrigatório, do Plano Diretor, de acordo com o disposto no art. 42, inciso I[16], do Estatuto da Cidade.

A indicação dessas áreas não pode ser feita de modo aleatório, pois deve seguir critérios de existência de infra-estrutura e demanda para a utilização dos imóveis, para que a intensidade do uso da propriedade esteja em consonância com a infra-estrutura existente no local, de modo a evitar o adensamento populacional em áreas que não possuam a infra-estrutura necessária de equipamentos e serviços públicos (BLANC, 2004, p. 153).

O § 1º[17] do art. 5º, do Estatuto, estabelece que será considerado como subutilizado o imóvel cujo índice de aproveitamento seja inferior àquele definido no Plano Diretor ou legislação municipal decorrente.

Nos casos de não edificação, subutilização ou não utilização do imóvel urbano, o proprietário deverá ser notificado para o cumprimento da respectiva obrigação, cujas obras deverão ser realizadas em prazo não inferior a dois anos da aprovação do projeto pelo Município, sendo que este deverá ser apresentado no prazo mínimo de um ano a contar da notificação (art. 5º, § 2º e 4º[18]).

---

[16] Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

[17] § 1º Considera-se subutilizado o imóvel:
I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;
II – (VETADO)

[18] § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.
§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:
I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

O objetivo deste instrumento é propiciar, de forma induzida, a ocupação de terras circunscritas em áreas dotadas de infra-estrutura e equipamentos, que estejam aptas para urbanização ou povoamento, evitando pressão nas áreas não atendidas por infra-estrutura, assim como especulação imobiliária (ROLNIK, 2001, p. 63).

3.3.3 IPTU progressivo

O instituto do IPTU progressivo é previsto no art. 7º[19] do Estatuto e é aplicado de forma sucessiva ao instrumento anteriormente exposto.

Ou seja, nos casos de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos pelo Poder Público municipal para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade, incidirá IPTU progressivo no tempo, através da majoração da respectiva alíquota, no prazo de cinco anos consecutivos.

Por tratar-se de sanção imposta ao proprietário que não utilize adequadamente o imóvel, a natureza do IPTU progressivo é extrafiscal.

Contudo, o valor da alíquota a ser aplicada em cada exercício deve ser fixado em legislação específica, sendo que não poderá exceder duas vezes o valor aplicado no exercício anterior, limitando-se ao máximo de quinze por cento.

Se, mesmo diante da majoração da alíquota, e transcorridos cinco anos, o proprietário não atender a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel, o Município poderá manter a cobrança da alíquota

---

[19] Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.
§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.
§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

máxima até o cumprimento da obrigação; ou ainda poderá se utilizar do instrumento da desapropriação.

O IPTU progressivo possui o mesmo objetivo do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel urbano, tendo em vista que é aplicado de forma sucessiva àquele instrumento, assim como o instituto da desapropriação.

3.3.4 Desapropriação

Conforme mencionado anteriormente, a desapropriação prevista no Estatuto da Cidade, mais precisamente no art. 8º[20], implica numa sanção a ser aplicada ao proprietário que não atender a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, depois de transcorridos cinco anos de aplicação do IPTU progressivo.

Trata-se, portanto, de um instrumento a ser aplicado de maneira sucessiva, nos casos em que o proprietário, depois de legalmente instado a fazê-lo, não cumprir a função social da propriedade urbana.

Como esta desapropriação trata-se de sanção, o pagamento somente poderá ser realizado mediante títulos da dívida pública, os quais devem ser aprovados pelo Senado Federal e resgatados no prazo de dez anos, em prestações anuais e sucessivas.

---

[20] Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.
§ 2º O valor real da indenização:
I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;
II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.
§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.
§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.
§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.
§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Na opinião de FIGUEIREDO (2005, p. 75), a desapropriação é um dos meios mais eficazes no processo de urbanização, sendo que a desapropriação prevista no Estatuto da Cidade representa “mais uma forma de obrigar o uso racional da propriedade por parte do particular e ao cumprimento da sua função social” (2005, p. 94).

No entanto, não basta ao Município que promova a desapropriação do imóvel para que seja realizada a sua respectiva função social.

Justamente por esta razão, o próprio Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de cinco anos para que o Município promova o adequado aproveitamento do imóvel, seja por iniciativa própria ou mediante alienação ou concessão a terceiros, seguindo-se as regras do procedimento licitatório (art. 8º, § 4º e 5º).

Por isso, a desapropriação prevista no Estatuto da Cidade é também denominada de desapropriação-sanção ou desapropriação urbanística.

> (...) esta espécie expropriatória possui não só natureza sancionatória, na medida em que visa punir aquele que descumpre o ônus urbanístico, mas também natureza urbanística, já que deverá dar posterior utilização do imóvel urbano, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor (KIM, 2005, p. 145).

Caso o Município não promova o adequado aproveitamento do imóvel, o Prefeito pode responder por processo de improbidade administrativa, nos termos do art. 52, inciso II[21], do Estatuto.

3.3.5 Usucapião especial de imóvel urbano

A usucapião especial de imóvel urbano é prevista no art. 9º a 14º do Estatuto e representa um dos principais instrumentos de regularização fundiária.

[21] Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:
II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei;

Através do art. 9º[22] do Estatuto é garantida a usucapião de imóvel urbano de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, quando possuído por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que o possuidor o utilize para sua moradia ou de sua família, bem como não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Na verdade, esta espécie de usucapião já estava garantida no art. 183, da Constituição da República, sendo praticamente reprisado o mesmo conteúdo deste dispositivo no art. 9º do Estatuto.

A inovação do Estatuto, contudo, está no reconhecimento e regulamentação da usucapião coletiva, conforme previsão no art. 10, caput[23], o qual estabelece que também são passíveis de usucapião as áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, quando utilizadas para moradia de população de baixa renda, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais.

A usucapião especial coletiva é voltada para "atacar a patologia das favelas urbanas, ocupadas como moradia por uma coletividade de baixa renda" (SOBRANE, 2005, p. 221).

Tal direito somente será reconhecido mediante declaração judicial proferida em ação própria, que poderá ser ajuizada por um ou mais possuidores ou associação de moradores, sendo obrigatória a intervenção do Ministério Público, consoante disposição nos arts. 10, § 2º e 12[24] do Estatuto.

---

[22] Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

[23] Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

[24] § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.
Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:
I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
II – os possuidores, em estado de composse;

3.3.6 Direito de superfície

É previsto no art. 21[25] do Estatuto e trata do direito que o proprietário urbano pode conceder a terceiro sobre a superfície de seu terreno, a título gratuito ou oneroso, por tempo determinado ou indeterminado, através de escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Por direito de superfície deve-se compreender "o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno" (art. 21, § 1º, do Estatuto), respeitada a legislação urbanística.

O direito de superfície é "mais um instrumento que poderá ser utilizado para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, facilitando a edificação do terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado" (SOBRANE, 2005, p. 223).

3.3.7 Direito de preempção

Através do mencionado direito, garantido pelo art. 25[26], do Estatuto, o Poder Público Municipal possui preferência na aquisição de certos imóveis urbanos objetos de alienação entre particulares.

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.
§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.
§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

[25] Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.
§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.
§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.
§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.
§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.
§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

[26] Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

A preferência se dá em relação a imóveis circunscritos em áreas nas quais esteja estabelecido em lei específica, baseada no Plano Diretor, o direito de preempção.

O prazo de vigência do direito de preempção não poderá ultrapassar cinco anos, podendo ser renovado a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

O direito de preempção é garantido para que o Poder Público possa ter preferência na aquisição de áreas interessantes e necessárias para o desenvolvimento da política urbana. E, de acordo com o previsto no art. 26[27] do Estatuto, será exercido quando o Poder Público necessitar de áreas para: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interes+se social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Ou seja, a garantia do direito de preempção visa facilitar a aquisição de áreas de interesse do Poder Público, para implementação de projetos específicos (ROLNIK, 2001, p. 94).

---

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.
§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

[27] Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
I – regularização fundiária;
II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
III – constituição de reserva fundiária;
IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
IX – (VETADO)
Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

3.3.8 Outorga onerosa do direito de construir

Inicialmente, convém destacar que por meio deste instrumento, em conjunto com as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, o Estatuto da Cidade inovou, atendendo a uma das exigências dos profissionais do setor, ao separar o direito de propriedade e o direito de construir (PINTO, 2005, p. 273).

A outorga onerosa do direito de construir, também denominada de *solo criado*, é prevista no art. 28[28] do Estatuto, e trata da possibilidade de aquisição do direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento definido no Plano Diretor.

Assim, o proprietário de imóvel urbano, que esteja circunscrito em área, definida no Plano Diretor, na qual seja permitida a outorga onerosa do direito de construir além do coeficiente de aproveitamento básico, poderá acrescer sua construção, mediante contrapartida ao Poder Público Municipal.

Portanto, a outorga onerosa do direito de construir parte do pressuposto de "que existe uma 'folga' de infra-estrutura capaz de sustentar uma ampliação de índices urbanísticos" (PINTO, 2005, p. 309).

Sobre o tema, é oportuna a definição de RIBEIRO e CARDOSO (2003, p. 128):

> A definição mais sintética do solo criado, conforme a definição presente na experiência francesa e sua "releitura" pela Reforma Urbana, é a seguinte: trata-se de um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e Poder Público dos benefícios privados no processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma de implantação de equipamentos, da infra-estrutura urbana e, de uma forma mais genérica, da riqueza social que caracteriza o espaço urbano, fruto da agregação, no espaço, das iniciativas individuais cujos

[28] 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.
§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.
§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.
§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

> benefícios são socializados a partir de condições de acessibilidade. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária.

Ressalta-se que a construção a ser acrescida ao imóvel não poderá ultrapassar o coeficiente máximo de aproveitamento, o qual também será definido no Plano Diretor.

Observa-se que o próprio Estatuto da Cidade, no § 1º do art. 28, define que o coeficiente de aproveitamento deve ser baseado na relação entre a área edificável e a área do terreno.

O Estatuto também estabelece que o coeficiente de aproveitamento máximo deve considerar a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

As condições a serem observadas na outorga do direito de construir, assim como na alteração de uso de solo, deverão ser regulamentadas em legislação municipal específica, a qual determinará: a fórmula de cálculo para cobrança, os casos passíveis de isenção, e a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Os recursos obtidos com a aplicação deste instrumento devem ser utilizados para as mesmas finalidades do direito de preempção, previstas no art. 26 do Estatuto, já elencadas no item 2.3.6.

A utilização de tais recursos para outras finalidades, que não aquelas previstas no art. 26, caracteriza improbidade administrativa, de acordo com o art. 52, IV[29], do Estatuto.

De acordo com o Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos (ROLNIK, 2001, p. 70), o objetivo da regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, no Estatuto da Cidade, é separar o direito de propriedade dos terrenos urbanos e o direito de edificação sobre aqueles, para possibilitar o aumento da capacidade de interferência do Poder Público nos mercados imobiliários.

---

[29] Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:
IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

Até porque, anteriormente à regulamentação do instituto pelo Estatuto da Cidade, este era utilizado por alguns Municípios, porém sem limite prefixado para a construção que avançava os índices de zoneamento (PINTO, 2005, p. 310).

Os Municípios apenas analisavam os impactos urbanísticos de cada operação em particular, cujo procedimento era objeto de crítica por substituir o planejamento global da cidade pelo controle do impacto causado por cada empreendimento (PINTO, 2005, p. 310).

3.3.9 Operações urbanas consorciadas

Outro instrumento de política urbana regulamentado pelo Estatuto da Cidade é o instituto da operação urbana consorciada, cujo conceito é definido no art. 32, § 1º[30].

O objetivo central das operações urbanas consorciadas é de possibilitar intervenções de maior escala, através de atuação coordenada entre Poder Público e iniciativa privada (ROLNIK, 2001, p. 82).

A operação urbana consorciada é considerada como um instrumento que possibilita a realização de ações de renovação urbana em áreas urbanizadas (PINTO, 2005, p. 306).

O Estatuto da Cidade não elenca, contudo, todas as possibilidades de operações urbanas consorciadas, o que deve ser considerado como fato positivo, haja vista a possibilidade da aplicação deste instrumento de acordo com as particularidades e necessidades de cada cidade.

O § 2º[31] do art. 32 apenas elenca algumas das medidas que podem ser objeto de operações urbanas consorciadas.

---

[30] Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

[31] § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

Também há necessidade de aprovação de lei municipal específica, na qual deverá constar o plano da operação urbana consorciada e os requisitos mínimos constantes no art. 33[32], tais como: definição da respectiva área, finalidade da operação e contrapartida a ser exigida dos proprietários.

BLANC (2004, p. 160) assevera que a partir da aprovação do plano de operação, é vedado ao Poder Público emitir licenças e autorizações em desconformidade com aquela, sob pena de nulidade.

Quanto à contrapartida das operações urbanas consorciadas, esta pode ocorrer mediante o pagamento pela regularização de construções, reforma ou ampliação que tenham sido realizadas de forma diversa à legislação vigente, assim como pode ser implementada através da instituição da contribuição de melhoria, ou mesmo do IPTU progressivo (ROLNIK, 2001, p. 131).

Isso ocorre porque as obras necessárias à operação são realizadas pelo Poder Público, buscando-se harmonizar a proporção entre a densidade e a infra-estrutura existente (PINTO, 2005, p. 308).

Ressalta-se, contudo, que a contrapartida deve ser proporcional ao beneficio auferido pelos proprietários e investidores, em consonância com o disposto no art. 2º, incisos IX e XI, do Estatuto, os quais estabelecem como diretrizes da política urbana: a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos

---

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

[32] Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:
I – definição da área a ser atingida;
II – programa básico de ocupação da área;
III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
IV – finalidades da operação;
V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;
VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.
§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

realizados pelo Poder Público, que tenham resultado em valorização imobiliária (ROLNIK, 2001, p. 131-132).

O objetivo é evitar que os recursos públicos sejam utilizados para beneficiar os proprietários privados (PINTO, 2005, p. 308).

Neste caso, o Estatuto da Cidade determina que os recursos advindos da operação sejam gastos apenas com a mesma, sendo que a utilização de forma diversa também implica em improbidade administrativa, conforme previsão do art. 52, V[33], do Estatuto.

3.3.10 Transferência do direito de construir

A possibilidade de transferência do direito de construir consta no art. 35[34], o qual preconiza que lei municipal específica, fundamentada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local ou a transferir o direito de construir, quando o respectivo imóvel for necessário para: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou para programas de regularização fundiária, urbanização de áreas habitadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

---

[33] Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:
V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei;

[34] Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:
I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.
§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

O mencionado dispositivo legal, no § 1º, também estabelece que o mesmo direito poderá ser concedido ao proprietário que doar seu imóvel, ou parte do mesmo, ao Poder Público para as finalidades supracitadas.

O principal objetivo do Estatuto ao prever este instrumento é de “viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental” (ROLNIK, 2001, p. 74).

Ao admitir e regulamentar a possibilidade de sua transferência ou alienação, o Estatuto da Cidade transformou direito de construir em bem autônomo, desvinculando-o do direito de propriedade do terreno (PINTO, 2005, p. 313).

O pressuposto do direito de construir é de que, uma vez impedido o seu respectivo exercício, havendo infra-estrutura disponível, o proprietário permanece com o direito de usufruir dessa infra-estrutura, sendo que terá que fazê-lo em outro imóvel e localidade, sem que ocorra prejuízo para a qualidade de vida da população (PINTO, 2005, p. 313).

Se a transferência do direito de construir não fosse admitida, o Poder Público teria que indenizar o proprietário em dinheiro, tendo em vista que esta é a forma legal de indenizar as desapropriações (PINTO, 2005, p. 323).

3.3.11 Estudo de impacto de vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV – é um importantíssimo instrumento de implementação de uma gestão urbana sustentável, tendo em vista que possui a finalidade de analisar e ponderar os impactos negativos e positivos de certos empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população.

O art. 36[35] do Estatuto dispõe que lei municipal específica estabelecerá os empreendimentos ou atividades para os quais seja condicional a realização do

[35] Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

EIV para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Os elementos mínimos que devem ser objeto de análise do EIV, constam no art. 37[36] do Estatuto, quais sejam: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana, patrimônio natural e cultural.

Em consonância com o princípio constitucional da publicidade e da transparência dos atos praticados pela Administração Pública, o parágrafo único do art. 37 estabelece a obrigatoriedade da publicidade de todos os documentos vinculados ao EIV, os quais devem ser disponibilizados para consulta por qualquer cidadão interessado.

Outro ponto que merece destaque é que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, exigido pela legislação ambiental.

O EIV é apenas um complemento, com a finalidade específica de analisar os impactos urbanísticos de certos empreendimentos e atividades.

3.3.12 Consórcio imobiliário

Além dos instrumentos anteriormente descritos, o Estatuto da Cidade abrange, embora não de forma específica, outro instrumento passível de

---

[36] Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:
I – adensamento populacional;
II – equipamentos urbanos e comunitários;
III – uso e ocupação do solo;
IV – valorização imobiliária;
V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
VI – ventilação e iluminação;
VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.
Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

utilização pelo Poder Público Municipal no processo de urbanização, qual seja: o instituto do consórcio imobiliário.

O consórcio imobiliário não é tratado de forma específica, porque, ao contrário dos demais instrumentos, não consta em seção própria, no Capítulo II, que trata dos instrumentos da política urbana, mas sim nas disposições gerais, do Capítulo V, do Estatuto.

É, portanto, regulamentado pelo art. 46[37], o qual dispõe que o Poder Público Municipal pode facultar ao proprietário de área em que haja a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o estabelecimento de consórcio imobiliário, com a finalidade de viabilizar financeiramente o adequado aproveitamento do imóvel.

O § 1º, do art. 46 do Estatuto, define o que é considerado como consórcio imobiliário para as finalidades da lei, qual seja: a forma como são viabilizados os planos de urbanificação ou edificação, quando o proprietário do imóvel transfere este ao Município, para receber como pagamento, após a conclusão das obras, unidades urbanizadas ou edificadas.

O consórcio imobiliário é formalizado através de contrato entre a Administração Pública Municipal e o proprietário do imóvel, no qual deverão constar as condições de transferência do imóvel para o Poder Público, as condições de realização das obras, e a forma de pagamento (ROLNIK, 2001, p. 126).

A forma de pagamento, através da entrega de unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas ao proprietário do imóvel, dependerá do tipo da obrigação instituída sobre o imóvel. Ou seja, se a obrigação for de parcelamento, o proprietário receberá lotes urbanizados com infra-estrutura; se a obrigação for de edificação, o proprietário receberá unidades edificadas (ROLNIK, 2001, p. 126).

---

[37] Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.
§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.
§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

A formalização de consórcio imobiliário obriga o Poder Público Municipal a promover a obrigação respectiva, seja de parcelamento ou edificação, de acordo com o prazo fixado na lei específica, sob pena de ser caracterizada improbidade administrativa, nos termos do art. 52, II, do Estatuto.

Com o mencionado instrumento, o Estatuto da Cidade disponibiliza ao Poder Público Municipal um recurso para a viabilização de empreendimentos que não possam ser exclusivamente suportados pelos proprietários dos respectivos imóveis, possibilitando a adequada utilização dos mesmos, bem como a efetivação da função social da propriedade.

3.4 Plano Diretor

Um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, para a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade, é o Plano Diretor.

Quando o Município elabora o seu Plano Diretor, o mesmo materializa os caminhos que a sociedade almeja para atingir o desenvolvimento da cidade (BLANC, 2004, p. 107).

Como conceito de plano diretor, adota-se aquele lecionado por MACHADO (2003, p. 369), segundo o qual:

> Plano Diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.

O Plano Diretor pode ser considerado como um instrumento de conformação do direito de propriedade, em razão da Constituição da República estabelecer que a função social da propriedade vincula-se ao cumprimento daquele (PINTO, 2005, p. 212).

O conteúdo mínimo do Plano Diretor consta expressamente no art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual estabelece que aquele deve abranger os seguintes temas: delimitação das áreas urbanas onde poderá ser determinado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo; delimitação das

áreas em relação às quais o Poder Público terá direito de preempção; delimitação das áreas e forma em que poderá ser realizada a outorga onerosa do direito de construir; delimitação das áreas em que será permitida a alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; estabelecimento das condições referentes à aplicação da transferência do direito de construir; além de um sistema de acompanhamento e controle.

O art. 42[38] apenas preconiza o conteúdo mínimo do Plano Diretor, sendo de competência do administrador público municipal estabelecer a forma de implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de acordo o interesse local e as particularidades da cada Município.

O Plano Diretor pode, portanto, ser compreendido como uma das formas do Poder Público Municipal garantir o mínimo bem-estar e qualidade de vida aos habitantes do espaço urbano, sendo que também pode ser compreendido como um instrumento de:

> (...) mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade. Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e pesos de cada participante na determinação do seu desenrolar; e, sobretudo, na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 111).

Evidencia-se, desse modo, o importante papel que o Plano Diretor desempenha na promoção do adequado desenvolvimento urbano.

Esse papel pode ser constatado através dos objetivos do Plano Diretor, que podem ser classificados em objetivos gerais e objetivos específicos.

Conforme leciona BLANC (2004, p. 122-123), os objetivos gerais se referem à promoção da ordenação do espaço urbano, através de uma estratégia

---

[38] Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
III – sistema de acompanhamento e controle.

de mudança para obter melhora da qualidade de vida de seus respectivos habitantes.

Por sua vez, os objetivos específicos relacionam-se com cada um dos projetos que integram o Plano, como a reurbanização de um determinado bairro, a construção de vias expressas e casas populares, implantação de saneamento em determinada área, zoneamento, etc.

Inobstante o avanço representado pelo Estatuto da Cidade, na legislação urbanística brasileira, especialmente com a ampliação das hipóteses de obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor, o estabelecimento do conteúdo mínimo do plano, e a instituição de diversos instrumentos a serem utilizados pelo administrador público para a garantia do desenvolvimento sustentável da cidade; não se pode olvidar o fato de que o mesmo apenas é de elaboração e implementação obrigatória pelos Municípios que possuam mais de vinte mil habitantes, além daqueles municípios que se enquadrem nas demais hipóteses do art. 41[39], do Estatuto da Cidade.

Essa é uma das principais falhas do ordenamento pátrio, considerando que a maior parte dos municípios brasileiros possui menos de vinte mil habitantes. A título de exemplo, dos 399 Municípios do Estado do Paraná, apenas 82 possuem mais de vinte mil habitantes. Os demais municípios, que representam 79,5% do total, possuem menos de vinte mil habitantes.[40]

Esta também é a realidade nas demais regiões do país, se agravando a situação nos Estados com menor concentração populacional por espaço territorial.

---

[39] Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

[40] Fonte: IBGE – Contagem da população 2007.

Em 2006, foi realizada Pesquisa de Informações Básicas Municipais, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na qual constatou-se que 71% dos Municípios brasileiros possuíam menos de vinte mil habitantes.[41]

Considerando este quadro e a obrigatoriedade legal de Plano Diretor apenas para os Municípios com mais de vinte mil habitantes, questiona-se: como serão efetivados o direito às cidades sustentáveis, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social da propriedade nas cidades com menos de vinte mil habitantes?

De que modo serão cumpridas e efetivadas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos Municípios com menos de vinte mil habitantes, considerando que a Constituição da República, no art. 182, § 2º, estabelece que tais funções dependem da observância às exigência do Plano Diretor?

Justamente por essas razões, é que defende-se o posicionamento de que todos os Municípios brasileiros devem possuir Plano Diretor, inclusive porque este é essencial até mesmo para os Municípios menores, de modo a impedir que o crescimento da cidade ocorra de modo desordenado e inadequado às funções sociais da cidade e da propriedade.

Mesmo diante da grave falha da legislação, hodiernamente existem vários Municípios com menos de vinte mil habitantes que possuem Plano Diretor, fato que tem como causa, na maioria das vezes, a imposição de alguns Estados aos seus respectivos municípios.

Muito embora se questione a legalidade de tal imposição, entende-se que é a mesma é positiva, tendo em vista que propicia o desenvolvimento sustentável das cidades.

Outro aspecto objeto de crítica por parte da Doutrina, é que, embora conste previsão expressa, no art. 40, § 2º[42], de que o Plano Diretor deve abranger todo o território do Município, entendendo-se aqui englobada a zona rural, o Estatuto da Cidade não foi concebido para propiciar a integração entre a cidade e o campo (MACHADO, 2003, p. 370).

---

[41] Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

[42] Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Como observa MACHADO (2003, p. 370), esse fato pode ser comprovado por meio da leitura da própria estrutura da Lei n.º 10.257/2001, desde a denominação de “Estatuto da Cidade”, dos títulos dos Capítulos II e IV (“Dos instrumentos da política urbana” e “Da gestão democrática da cidade”), até o conteúdo contido no referido instrumento legal, fato que representa um grande desafio para os Municípios na elaboração de um Plano Diretor integrado, especialmente nos Municípios que possuem zona rural extensa.

Entretanto, mesmo diante dessa realidade, é interessante observar o rol das diretrizes a serem seguidas pelo Plano Diretor, para a contemplação do desenvolvimento econômico, que constam no *Plano Diretor Participativo - Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*, elaborado pelo Ministério das Cidades:

> Prover espaços adequados para toda a população do município, e garantir os instrumentos para que a propriedade urbana e rural cumpra sua função social;
> Reverter a lógica excludente que se verifica nos espaços de distribuição dos produtos agrícolas nas cidades e na área rural, onde predomina a grande propriedade dos que concentram bens, os melhores meios de armazenamento e de circulação de mercadorias, as informações e a influência para determinar a ordem econômica; buscar uma redistribuição mais justa da propriedade;
> Reverter a lógica que orienta as políticas urbanas que realocam as classes populares em locais distantes, sem infra-estrutura, onde o preço da terra é mais baixo, e criam um padrão de segregação e desigual de distribuição de classes populares no território, atrelado à produção massificada de habitações populares, inadequadas ao bem-estar dessas populações;
> Descentralizar atividades, melhorando seu acesso, criar espaços econômicos nas áreas periféricas, redistribuir setores econômicos industriais e comerciais em torno do território;
> Preservar a qualidade ambiental das áreas rurais, diversificando as atividades;
> Trabalhar para organizar um universo produtivo democrático, cooperativo e adequado ao meio ambiente e ao próprio ser humano;
> Colaborar para criar espaços para a economia solidária, nas distribuição da produção rural;
> Integrar o espaço rural e urbano e identificar o que e onde produzir, e para quais mercados;
> Buscar um desenvolvimento integrado a um projeto de país, que articule os mercados regionais, mas que fortaleça o local e as redes de relação entre as pessoas, com apoio aos empreendimentos de economia solidária, articulando ações de acesso a crédito e apoio à incubagem de cooperativas populares;
> Considerar no processo de planejamento e gestão, que os consórcios municipais são fundamentais para a gestão de serviços públicos e para coordenar políticas e elaborar planos de desenvolvimento regional;
> Considerar nas políticas setoriais, por exemplo, no manejo dos resíduos sólidos, que as estratégias de desenvolvimento econômico não se limite

> à destinação do lixo, mas também planeje a geração dos resíduos com a inclusão dos catadores como agentes centrais desse processo.

Pela leitura das diretrizes acima transcritas, verifica-se que o próprio Ministério das Cidades recomenda que o Plano Diretor aborde diversos aspectos da zona rural, de forma a integrá-la à zona urbana, visando ao desenvolvimento integrado e sustentado da cidade.

3.5 Gestão Democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade também representa um grande avanço normativo em termos de participação popular nas decisões relativas ao planejamento urbano, coadunando com a idéia de que o direito à cidadania é um preceito fundamental para a construção de cidades sustentáveis (SCHENINI, 2006, p. 134).

O Estatuto da Cidade, no art. 43[43], elenca apenas alguns dos instrumentos que devem ser utilizados para a garantia de uma efetiva gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, o Estatuto prevê que para a gestão orçamentária municipal, prevista no art. 4º[44], também devem ser realizados debates, audiências e consultas públicas versando sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

---

[43] Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V – (VETADO)

[44] Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
III – planejamento municipal, em especial:
f) gestão orçamentária participativa;

Frisa-se que o Estatuto condicionou a legalidade e aprovação desses documentos à realização dos mencionados instrumentos de participação popular, consoante redação do art. 44[45].

Para CORREIA (2003, p. 157), o Estatuto da Cidade é responsável por resgatar "a necessária articulação entre o orçamento como instrumento essencial de gestão urbana e o planejamento como um todo", do mesmo modo que permite "abrir a 'caixa preta' que representa os assuntos orçamentários para a maioria da população".

O processo de participação popular também é garantido quando da elaboração e fiscalização da aplicação do Plano Diretor, através da obrigatoriedade de realização dos seguintes atos: promoção de audiências públicas e debates; publicidade dos documentos e informações produzidos; e, ainda, garantia de acesso por qualquer cidadão aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º)[46].

Percebe-se, pois, que, ao garantir a participação da população na elaboração e fiscalização do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade rompe barreiras, quebrando com a tradição do planejamento meramente tecnocrático.

Por tal razão, os instrumentos de participação popular previstos no Estatuto se revelam fundamentais na adequação do planejamento urbano com a realidade social, econômica e ambiental dos Municípios.

Mediante a participação da população e da adoção de políticas públicas intersetoriais, que promovam a integração das diversas instâncias governamentais setorializadas, é possível modificar as precárias condições de vida existentes nas cidades (Plano Diretor Participativo – Ministério das Cidades, p. 38).

---

[45] Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

[46] § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Afinal, é o espaço para contato direto com a população que facilita a identificação dos problemas reais e locais, possibilitando o surgimento de propostas com possibilidade de convergência dos diversos interesses coexistentes na sociedade (Plano Diretor Participativo - Ministério das Cidades, p. 40).

Assim, para que ocorra uma gestão realmente democrática da cidade, é fundamental que a participação prevista através dos diversos instrumentos mencionados, envolva vários segmentos da sociedade, evitando-se exclusão de qualquer segmento, especialmente daqueles que possam ser afetados sobre o tema objeto da tomada de decisões.

Contudo, para que essa participação traga resultados, não basta a abertura do espaço e a garantia dos instrumentos de participação popular, pois é essencial que a população esteja bem informada a respeito dos temas urbanísticos para que possa efetivamente participar da gestão da cidade.

Além do acesso a todos os documentos, é mister que a população esteja preparada para compreender, debater e opinar, o que certamente não configura tarefa simples, diante do grande número de analfabetos funcionais, conforme demonstrado anteriormente.

Considerando esse fato, torna-se ainda mais importante a ampla divulgação das formas de participação e, especialmente, a preparação da população para que ocorra a participação informada, pois somente esta poderá agregar positivamente o processo de tomada de decisões urbanísticas, colaborando para a realização de uma política urbana que atenda aos interesses da coletividade.

4 OS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS URBANOS E AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE

4.1 Livre iniciativa e impactos econômicos, sociais e ambientais

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preconiza o art. 1º, IV[47], da Constituição da República.

Além disso, o texto constitucional também reconhece a livre iniciativa como um dos fundamentos da Ordem Econômica brasileira, de acordo com o art. 170, caput[48].

A liberdade de iniciativa é considerada como o princípio-base da Ordem Econômica (DERANI, 1997, p. 232).

Todavia, não é possível olvidar que a livre iniciativa, consoante o posicionamento de GRAU (1997, p. 222), somente pode ser considerada como princípio da República Federativa do Brasil quando não interpretada unicamente sob o viés individualista, mas especialmente pelo que expressa de socialmente valioso.

No mesmo sentido, leciona DERANI (1997, p. 233):

> Compreendo, neste contexto, liberdade como a possibilidade de agir ou dispor de algo. Este algo pode desdobrar-se em uma variedade sem fim, porém meu mister ressaltar que, sempre sob o ponto de vista do direito, existem liberdades que não podem se anular, uma vez que se encontram sob o mesmo grau de imperatividade. Assim, a *essência* da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna. Isto posto, a livre iniciativa só se compreende, no contexto da Constituição Federal, atendendo àquele fim.

É importante compreender que a preservação da livre iniciativa é imprescindível para o desenvolvimento econômico do país, cujos princípios -

---

47 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

48 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

fortalecimento e expansão dos fatores da produção, aumento dos empregos, da tecnologia, e da quantidade e qualidade dos produtos e serviços oferecidos no mercado de consumo – também são garantidos na Constituição da República (DERANI, 1997, p. 236).

Um das interpretações, na verdade a mais comum, para o termo livre iniciativa é de que este significa liberdade econômica ou liberdade de iniciativa econômica.

Contudo, GRAU (1997, p. 224) assevera que a livre iniciativa não se resume apenas à liberdade econômica, no sentido de liberdade da empresa, considerando que a iniciativa econômica é: iniciativa privada, iniciativa cooperativa, iniciativa autogestionária e iniciativa pública.

A origem histórica do princípio da liberdade de iniciativa econômica remonta ao Édito de Turgot, de fevereiro de 1776, sendo posteriormente consagrado por meio do art. 7º, do Decreto D'Allarde, de março de 1791, no qual constava que:

> "a partir de 1º de abril daquele ano, seria livre a qualquer pessoa a realização de qualquer negócio ou exercício de qualquer profissão, arte ou ofício que lhe aprouvesse, sendo contudo ela obrigada a se munir previamente de uma "patente" (imposto direto), a pagar taxas exigíveis e a se sujeitar aos regulamentos de polícia aplicáveis" (GRAU, 1997, p. 225).

Pela simples leitura desse dispositivo, é possível perceber que a liberdade de iniciativa econômica, desde seu início, foi reconhecida e garantida, desde que atendidas algumas condições, ou seja, seu exercício não foi assegurado de forma absoluta e sem restrições.

Com base no dispositivo acima transcrito, GRAU (1997, p. 225) defende que a visão acerca da existência, no liberalismo, de um Estado totalmente omisso quanto à iniciativa privada econômica representa apenas um ideal. Isso porque, desde o estágio inicial de simples garantia daquele princípio (com a finalidade de simplesmente assegurar o exercício da liberdade econômica pelos agentes privados em face do Estado), já se verificava a existência de limitações ao seu respectivo exercício.

Quanto aos sentidos e desdobramentos do princípio da liberdade de iniciativa econômica, pertinente a classificação de GRAU (1997, p. 226):

> a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico):
> a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado – liberdade pública;
> a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei – liberdade pública;
> b) liberdade de concorrência:
> b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal – liberdade privada;
> b.2) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência – liberdade privada;
> b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública.

Posteriormente, no entanto, GRAU (1997, p. 227) pondera que o conteúdo da livre iniciativa não se restringe aos elementos acima abordados, isso porque se trata de uma liberdade que não possui apenas a empresa como titular, mas também o trabalho.

Para o mencionado autor, a livre iniciativa representa a expressão e valorização do trabalho numa sociedade livre e pluralista.

Por tal razão, GRAU (1997, p. 228) apregoa que o art. 1º, inciso IV, da Constituição de 1988, estabelece como fundamento da República não apenas a livre iniciativa, nas suas características individuais, mas sim o seu valor social. Do mesmo modo, entende aquele autor que o art. 170, caput, da Constituição, coloca lado a lado o trabalho humano e a livre iniciativa, com a intenção de que o primeiro seja valorizado.

Partindo-se desse pressuposto, percebe-se que o modo de desenvolvimento da atividade econômica possui relação direta com uma qualidade de vida satisfatória, com abrangência de toda a sociedade (DERANI, 1997, p. 236).

A livre iniciativa deve, portanto, ser assegurada e estimulada, mas seu exercício deve estar em consonância com os demais direitos fundamentais, mediante a interpretação sistemática e unitária da Constituição.

Para que se atinja o ideal de melhoria do ser humano, considerado como indivíduo e como integrante da sociedade, é essencial que haja sintonia entre a finalidade da atividade econômica e a finalidade perquirida pelo Estado. Para que

isto seja possível, o ordenamento jurídico pátrio preconiza que a produção de riqueza esteja de acordo com o proveito coletivo (DERANI, 1997, p. 252).

É importante compreender que o fato de o ser humano ser considerado como parte integrante da sociedade não implica negativa de sua individualidade, já que somente como ser político é que o ser humano descobre e desenvolve sua identidade (DERANI, 1997, p. 252).

DERANI (1997, p. 252) prossegue lecionando que o bem-estar do ser humano, novamente compreendido como indivíduo e parte integrante da sociedade, é fundado numa ética da atividade econômica, a qual é traduzida pelo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para que seja assegurado tal princípio, é necessário garantir ao ser humano alimentação adequada, moradia, vestuário, saúde, educação, cultura, lazer, num ambiente que seja apto à efetivação de tais direitos, bem como propício ao pleno desenvolvimento do ser humano (MASCARENHAS, 2008, p. 60).

O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, de acordo com o art. 1º, inciso III[49], da Constituição, sendo que está diretamente relacionado com a qualidade de vida da população.

O mencionado princípio é considerado como a essência e o vetor das demais normas pátrias, a nível constitucional e infraconstitucional.

DERANI (1997, 253) defende, portanto, que o princípio da dignidade da pessoa humana não pode ser comparado àqueles assim denominados pelo art. 170, da Constituição da República, que constam em seus respectivos incisos. Aqueles seriam princípios-base, que serviriam apenas como suporte para a organização da atividade econômica; enquanto o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser considerado como um princípio-essência, tendo em vista que representa os valores essenciais por meio dos quais a prática social deve se nortear.

[49] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

Desse modo, por dignidade da pessoa humana deve se compreender “um valor que inspira o sistema jurídico como um todo; é a essência axiológica da norma” (DERANI, 1997, p. 253).

Outro princípio que visa ao bem-estar da população e fundamenta a Ordem Econômica é a defesa do meio ambiente, circunscrita no inciso VI, do art. 170, da Constituição da República.

A presença desse dispositivo no texto constitucional implica que a defesa do meio ambiente deve conformar a ordem econômica nacional, “informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*” (GRAU, 1997, p. 261).

Assim, a defesa do meio ambiente representa um instrumento imprescindível para a realização da finalidade primordial da Ordem Econômica, qual seja: assegurar a todos uma existência digna (GRAU, 1997, p. 261-262).

Para que ocorra o desenvolvimento nacional e o pleno emprego, pressupõe-se uma economia auto-sustentada e equilibrada, que permita ao homem “reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico” (GRAU, 1997, p. 262).

Frisa-se que a proteção do meio ambiente, além de princípio da Ordem Econômica, também é um direito humano fundamental, nos termos do art. 225, caput[50], da Constituição da República.

O mencionado dispositivo instituiu, no plano constitucional, o direito e o dever, pertencente a todos, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual deve ser assegurado às presentes e futuras gerações.

Tal direito possui consonância com o direito à vida e com a dignidade da pessoa humana, tendo em vista que é no meio ambiente (natural e artificial) que a vida humana se desenvolve.

Nesse sentido, observa MASCARENHAS:

> (...) o ser humano está inserido no meio ambiente, dele também fazendo parte, motivo pelo qual, para que haja efetividade ao direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana, há que reconhecer a sua ligação e a interação com o meio ambiente e que ele

50 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

> seja ecologicamente equilibrado, a fim de propiciar o bem-estar necessário.

Para que realmente seja garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é necessário evitar ou, ao menos, minimizar os impactos causados por todos os empreendimentos ou atividades que representem algum risco ao meio ambiente, independente se promovidos pela iniciativa pública ou particular.

Uma das formas de se evitar os possíveis impactos ambientais negativos dos empreendimentos imobiliários, assim como de qualquer outro empreendimento ou atividade, é pela observância aos princípios da precaução e prevenção.

Um dos conceitos adotados para definição do princípio da precaução consta no documento originado na Eco-92, denominado de “Declaração do Rio de Janeiro”, no Princípio 15:

> De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Por meio do princípio da precaução, busca-se evitar a ocorrência de dano ambiental, quando, mesmo diante da incerteza deste, é constatada a possibilidade de risco ou ameaça ao meio ambiente, em razão de determinada atividade ou empreendimento.

Quando se tem certeza acerca da ocorrência do dano ambiental, para evitá-lo, utiliza-se o princípio da prevenção. Contudo, em caso de dúvida ou incerteza acerca do dano, também deve-se preveni-lo. É justamente nesse caso que se aplica o princípio da precaução.

Ou seja, “aplica-se o princípio da precaução ainda quando existe a incerteza, não se aguardando que esta se torne certeza” (MACHADO, 2003, p. 64).

O incerto é algo não conhecido ou não compreendido, que, por isso mesmo, precisa ser adequadamente analisado e pesquisado. Afinal, a incerteza gera insegurança, e esta insegurança é um dos motivos para a aplicação do

princípio da precaução, tendo em vista que, quando a informação científica é insuficiente sobre o impacto de determinada atividade, o saber é fundamental para evitar riscos à saúde do ser humano, dos animais e da proteção vegetal (MACHADO, 2008, p. 01-02).

Por isso, para que seja aplicado o princípio da precaução, é imprescindível que previamente haja um procedimento de identificação e avaliação dos riscos, o qual tem por objetivo, de acordo com o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Européias, a avaliação do grau de probabilidade dos efeitos negativos à saúde humana ou ao meio ambiente (MACHADO, 2008, p. 11).

Para a melhor compreensão do significado e conteúdo da avaliação de riscos, transcreve-se a seguinte definição de MACHADO:

> Na avaliação de riscos, são analisados os riscos e os danos certos e incertos, previstos e não previstos no projeto. Essas análises hão de levar em conta os valores constitucionais de cada país, onde, na maioria das vezes, já está inserido o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e um direito ao meio ambiente sadio, daí decorrendo a aceitação ou não-aceitação dos riscos e dos danos (2008, p. 13).

E, para a tomada de decisão quanto a assumir ou não esses riscos, é utilizado o princípio da proporcionalidade, tendo em vista que, muitas vezes, esses riscos representam possibilidades de choque entre diversos direitos fundamentais.

Nos empreendimentos imobiliários, por exemplo, diversas vezes ocorrerá colisão entre o direito à livre iniciativa e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou entre este e o direito de propriedade.

Portanto, é necessário sopesar os prós e os contras de cada decisão, de assumir ou não os riscos de determinada atividade ou empreendimento, visando sempre ao menor sacrifício possível para a coletividade e especialmente para o bem-estar desta.

Para esse processo de tomada de decisão, evidencia-se a importância do papel do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, além do Estudo de Impacto de Vizinhança, previsto no Estatuto da Cidade e anteriormente abordado.

O Estudo de Impacto Ambiental, assim como a avaliação de riscos, visa atuar preventivamente para evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente.

Ambos os instrumentos devem ser utilizados de forma complementar, já que não se excluem e nem se antagonizam (MACHADO, 2008, p. 15).

Ressalta-se que o Estudo de Impacto Ambiental consiste em imposição constitucional, para as obras ou atividades com relevante potencial de degradação ambiental, conforme se depreende do inciso IV[51], do § 1º do art. 225, da Constituição da República.

A imposição legal de utilização desse instrumento representou grande avanço na legislação ambiental brasileira, considerando os riscos e danos que sua ausência causou no passado.

> Anteriormente à instituição do Estudo de Impacto Ambiental, os projetos dos grandes empreendimentos eram tão-somente submetidos a análises relativas à questões técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação com os efeitos sobre o meio ambiente. Dessa forma, várias obras gigantescas e altamente agressivas ao meio ambiente foram executadas, sem a realização de qualquer estudo que envolvesse as variáveis ambientais (MASCARENHAS, 2008, p. 109).

Muito se questiona que a sua imposição legal ocorra apenas para os empreendimentos ou atividades com potencial significativo de degradação ambiental.

SILVA JUNIOR (2002, p. 35) defende que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental deveria ser obrigatório sempre que envolvesse atividades que implicassem riscos para a proteção do meio ambiente.

Não se pode olvidar, porém, a existência de outros instrumentos para estudo dos impactos ambientais que podem ser causados por empreendimentos de menor complexidade, quais sejam: Relatório de Controle Ambiental - RCA, Estudo de Viabilidade Ambiental - EVA, Relatório de Avaliação Ambiental - RAA, Projeto de Controle Ambiental - PCA, Relatório Ambiental Simplificado - RAS, Relatório Ambiental Preliminar - RAP, e até mesmo o Relatório de ausência de impacto ambiental significativo - Raias (MASCARENHAS, 2008, p. 112).

---

51 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.
§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Outro instrumento a ser utilizado na análise específica dos impactos dos empreendimentos imobiliários urbanos, que é um dos instrumentos da política urbana propugnada pelo Estatuto da Cidade, anteriormente abordado, é o Estudo de Impacto de Vizinhança (item 2.3.11 do Capítulo II).

A obrigatoriedade do Estudo de Impacto de Vizinhança se impõe para análise dos impactos positivos e negativos dos empreendimentos urbanos que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área e proximidades, conforme consta no art. 37 do Estatuto da Cidade.

Já o art. 2º, inciso XIII, do Estatuto, estabelece a obrigatoriedade de audiência pública entre o Poder Público Municipal e a população interessada, no caso de empreendimentos ou atividades que contenham potencial para impactar negativamente o meio ambiental natural ou artificial, o conforto ou a segurança da população.

Denota-se, portanto, ser essencial a participação popular, dada a importância de serem ouvidas as pessoas e comunidades que poderão ser atingidas por determinados empreendimentos.

Em resumo, finalizando as considerações do presente item, constata-se que a livre iniciativa é constitucionalmente assegurada, mas que, no entanto, seu exercício deve se conformar com os outros valores constitucionalmente relevantes, como o princípio da dignidade da pessoa humana e o respeito ao meio ambiente.

Destarte, na realização e implementação de empreendimentos imobiliários urbanos, seja pela iniciativa pública ou privada, devem ser respeitados todos os direitos fundamentais, assim como analisados e ponderados os bens e interesses envolvidos em cada empreendimento ou atividade.

Anteriormente à aprovação e realização de qualquer empreendimento imobiliário urbano, é indispensável avaliar os benefícios e malefícios que o mesmo possa representar aos interesses coletivos dentro do espaço urbano.

Dessa maneira, devem ser analisados, de forma transparente e democrática, todos os impactos que tais empreendimentos possam resultar para a coletividade, nas esferas econômica, ambiental, social, cultural, etc.

O processo de urbanização pode e deve ser ampliado, desde que atenda aos ditames que informam a gestão sustentável das cidades.

4.2 Empreendimentos imobiliários urbanos e sua importância para o desenvolvimento das cidades

Os empreendimentos imobiliários urbanos são fundamentais para o crescimento e o processo de urbanização e ordenação das cidades.

Obviamente impactam direta ou indiretamente a vida da população, trazendo diversas conseqüências dentro do espaço urbano.

No item anterior, abordaram-se alguns dos mais relevantes contornos que pautam o exercício do direito à livre iniciativa, os quais devem ser observados quando da implementação de empreendimentos imobiliários urbanos.

E no presente item pretende-se abordar, ainda que de forma sintética, a importância desses empreendimentos no desenvolvimento das cidades, até mesmo para demonstrar que os seus impactos, quando respeitados os interesses públicos e as normas vigentes, são muito mais positivos do que negativos.

Preliminarmente, deve-se observar que por meio da realização de empreendimentos imobiliários urbanos, materializa-se a possibilidade de efetivação do direito constitucional de moradia.

Afinal, como garantir o direito de moradia, que é um dos direitos necessários à garantia de uma existência digna ao homem, se o mesmo não for materializado e oportunizado à população?

É com os empreendimentos imobiliários urbanos (loteamentos, construções, incorporações, etc.) que esse direito pode ser efetivado, mesmo que seu acesso ainda não consiga abranger toda a população, dada a situação de marginalização de grande parte desta.

O fato é que os empreendimentos imobiliários urbanos permitem a efetivação desta função social da cidade, que é o direito de moradia ou habitação.

Além disso, por meio desses empreendimentos, amplia-se o processo de urbanização, facilitando a oferta de infra-estrutura e serviços à população.

Também é inquestionável que os empreendimentos imobiliários urbanos favorecem o crescimento econômico da cidade, propiciando melhoria no padrão de vida da população, geração de empregos, arrecadação de tributos, etc.

Ademais, o sistema de produção e acumulação de riqueza que permeia a vida na atual sociedade brasileira, é baseado na propriedade privada, seja do capital, dos meios de produção ou da própria terra.

Tratando-se especificamente da propriedade privada da terra, não se questiona a importância dos empreendimentos imobiliários para facilitar e permitir a sua aquisição.

E, ainda, considerando a realidade de competitividade entre as cidades, os empreendimentos imobiliários colaboram na função de atrair pessoas e investimentos para o desenvolvimento daquelas.

Hodiernamente, as cidades não apenas competem entre si, como colaboram para os seus respectivos países na concorrência internacional vivenciada na economia globalizada.

Esse é o entendimento de COMPANS (2004, p. 56), que ressalta o papel das grandes cidades como motores de desenvolvimento, que colaboram para a potencialização da "riqueza das nações", no âmbito da competitividade internacional.

E, para que este papel possa ser desempenhado com sucesso, COMPANS (2004, p. 56-57) defende a necessidade de fortalecer a autonomia dos governos locais, e de apoiá-los, mediante uso de prerrogativas legais e recursos financeiros, na modernização de sua infra-estrutura.

No mesmo sentido, é o posicionamento de KOTLER (1994, p. 78), o qual defende que para a cidade tornar-se atrativa e competitiva, os principais elementos de sua respectiva infra-estrutura (educação, saúde, segurança pública, *moradia* e transporte) precisam ser aprimorados, com a finalidade de gerar satisfação aos habitantes, propiciando o aumento da qualidade de vida, o que certamente atrairá investimentos e desenvolvimento.

Por esse motivo, vem se acentuando cada vez mais o papel das cidades como atores políticos, conforme assevera COMPANS:

> (...) teria havido, na verdade, um deslocamento da arena privilegiada onde os conflitos sociais se desenvolvem, do território das nações ao território das cidades, por serem elas, na nova economia, os lugares-chave para a produtividade e a reprodutividade de todo o sistema. À hipótese das cidades como centros direcionais da economia mundial somar-se-ia a das cidades como atores políticos e como *locus* da política e da integração social e cultural. Em uma palavra, a vida política local como futuro da democracia (2005, p. 60-61).

Nesse contexto, acentua-se a necessidade de “um nível adequado de entendimento e parceria entre governos, empresas e indivíduos”, o que representa um desafio comum na competitividade das cidades (LOPES, 1998, p. 50).

E, como a atratividade do território incorpora-se cada vez mais aos objetivos das políticas públicas, evidencia-se novamente o papel dos empreendimentos imobiliários na contribuição da modernização do espaço urbano e desenvolvimento das cidades.

4.3 Responsabilidade e função social das empresas do setor imobiliário

Anteriormente demonstrou-se a funcionalização do instituto da propriedade, assim como os contornos que pautam o exercício da livre iniciativa, de acordo com a ordem constitucional.

Dito isso para possibilitar a compreensão do significado e conteúdo da função social da livre iniciativa.

Isso porque, conforme leciona BESSA (2006, p. 102), a função social da empresa representa o posicionamento desta em face da função social da propriedade e da livre iniciativa, bem como a aplicação do princípio da proporcionalidade, o qual visa alcançar o equilíbrio entre os interesses privados e as necessidades sociais.

PRATA (1982, p. 203) leciona que, além dos limites negativos à livre iniciativa, esta também possui, de forma explícita e inequívoca, uma função social, a qual implica que o seu exercício instrumentalize o progresso coletivo, o que difere dos objetivos próprios da empresa.

Fundamentando essa afirmação, a mencionada autora se refere a vários dispositivos da Constituição Portuguesa, que tratam do objetivo constitucional do progresso coletivo.

E, para elucidar o que seria o progresso coletivo, cita outros dispositivos, esclarecendo, em resumo, que para o alcance daquele objetivo principal, seria necessário: o progresso econômico, por meio do aumento da produtividade e dos

meios de produção; o aumento de ordem quantitativa e qualitativa da satisfação das necessidades individuais e sociais, especialmente aquelas essenciais; a salvaguarda da independência nacional; e a obtenção de uma sociedade mais equilibrada e menos desigual.

Conclui-se, pois, que, para o cumprimento da função social da livre iniciativa, esta deve observar e colaborar para o alcance daquelas metas constitucionais, voltadas para o progresso coletivo.

Também é possível verificar essas mesmas metas e objetivos na ordem constitucional brasileira, a qual impõe à livre iniciativa, além dos contornos tratados no item 3.1, que seu exercício esteja em consonância com o objetivo de promoção do desenvolvimento nacional, conforme previsão do art. 3º[52], inciso II.

Com a leitura dos demais incisos do citado dispositivo constitucional, evidencia-se que a livre iniciativa também deve colaborar na realização dos demais objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e redução das desigualdades; e a promoção do bem-estar de toda a população.

Portanto, no ordenamento pátrio, a livre iniciativa cumpre a sua função social quando é exercida de modo a colaborar para a consecução dos principais objetivos da República, os quais visam, em última análise, ao bem-estar coletivo.

Uma vez compreendida a função social da livre iniciativa, facilita-se a compreensão da responsabilidade socioambiental da empresa, tendo em vista que esta resulta do posicionamento da empresa em face daquela, assim como da função social da propriedade, consoante anteriormente exposto e lecionado por BESSA (2006, p. 102).

A responsabilidade socioambiental da empresa implica no agir desta de acordo com o direito, com a sua respectiva função social, com os princípios de direito privado e com a boa-fé (BESSA, 2006, p. 141).

Dessa maneira, os contornos ao exercício da livre iniciativa e à responsabilidade socioambiental da empresa, constam no ordenamento jurídico

---

[52] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

pátrio, sendo que apenas varia sua extensão, de acordo com o interesse público que estiver em jogo (BESSA, 2006, p. 141).

Ressalta-se, todavia, que a responsabilidade socioambiental não pode ser compreendida como filantropia. Sobre o tema, é pertinente a seguinte lição de BESSA:

> Mas, quando se diz que a responsabilidade socioambiental implica atuar conforme os valores e balizas do ordenamento jurídico, não se pretende uma conotação de que, quando a empresa vai além das exigências legais, trata-se de filantropia e não de responsabilidade socioambiental.
> A diferença está em que, no caso da filantropia, este "ir além da lei" foge à atividade empresarial. Uma fundação cultural não se enquadra no objeto social descrito no contrato social de uma indústria de calçados.
> Ao contrário, quando a empresa potencializa os vetores legais atinentes à sua atividade, quando suas opções estratégicas dirigem-se a produzir ou prestar serviço de maneira a trazer melhor desempenho social, ambiental ou adotando práticas econômicas que promovam a concorrência saudável e leal, está-se diante de uma atuação imbuída de responsabilidade socioambiental: a lei brasileira não obriga a que a empresa se responsabilize por todo o ciclo de vida do seu produto. Mas, se a própria empresa assume esta responsabilidade, trata-se de uma expressão da responsabilidade socioambiental (2006, p. 141).

Transportando essa concepção para as empresas privadas que realizam empreendimentos imobiliários urbanos, denota-se que, além de terem que cumprir com todas as obrigações legais decorrentes de sua atividade, devem atentar para que suas atividades estejam em consonância com a sua respectiva função social, propiciando benefícios para a coletividade.

Ou seja, tais empresas devem respeitar a legislação específica aplicada ao empreendimento, atentar para as diretrizes do Plano Diretor e da gestão urbana da cidade, preservar o meio ambiente, favorecer o desenvolvimento da região, e propiciar o aumento da qualidade de vida do ser humano, incluindo não somente aqueles diretamente beneficiados com o empreendimento, como também a vizinhança e a população local como um todo.

4.4 Empreendimentos imobiliários sustentáveis

A construção teórica desenvolvida até o presente momento é aqui utilizada como arcabouço de fundamentos para a exposição do presente tema.

Ou seja, por meio de todas as considerações já realizadas, é que se torna possível compreender o significado da realização de empreendimentos imobiliários sustentáveis, assim como quais os elementos necessários para a consecução desse objetivo.

Conforme oportunamente demonstrado, vive-se numa época em que se apregoa e se acentua cada vez mais a importância da funcionalização dos institutos, especialmente aqueles anteriormente tidos como integrantes do Direito Privado.

Esse movimento tem como causa os inúmeros prejuízos ocorridos em razão do exercício de alguns direitos sob o viés quase que exclusivamente individualista, como é o caso da livre iniciativa e do direito de propriedade.

A maior parte desses prejuízos repercutiu no meio ambiente, fato que propiciou o repensar da forma de sua exploração, para possibilitar a sua conservação, uma vez compreendida mundialmente a sua importância como aporte para as condições de existência da vida em todas as suas formas.

Em razão de tal processo de conscientização e quebra de paradigmas, propicia-se o campo para o surgimento da temática do desenvolvimento sustentável, mediante o qual se pretende a realização de um desenvolvimento que não se restrinja aos aspectos meramente econômicos, mas que busque a harmonização dos demais aspectos e reflexos, especialmente aqueles de ordem socioambiental.

Nesse diapasão, também se consolida o debate sobre a transposição dessa sustentabilidade para o contexto do espaço urbano. Assim, garante-se o direito às cidades sustentáveis.

E, para que seja possível o alcance desse ideal, é necessária a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade, o que, em nosso ordenamento jurídico, é possível alcançar por meio da concretização das diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Essas diretrizes devem ser observadas na gestão da política urbana, sendo incorporadas pelos Planos Diretores a serem elaborados e obrigatoriamente implementados pelos Municípios com mais de vinte mil habitantes, ou que se enquadrem nas demais hipóteses definidas no art. 41 do Estatuto da Cidade.

Dentre as diretrizes gerais a serem adotadas na política urbana dos Municípios, evidenciam-se várias diretamente relacionadas a empreendimentos imobiliários urbanos, merecendo destaque as seguintes: garantia do direito à terra urbana, moradia e infra-estrutura urbana; cooperação entre Poder Público e iniciativa privada no processo de urbanização; adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município; ordenação e controle do uso do solo; audiência pública nos casos de empreendimentos que representem riscos ao meio ambiente ou qualidade de vida da população; e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Os Planos Diretores dos Municípios devem, portanto, atentar para essas e as outras diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, regulamentando os instrumentos de política urbana definidos naquele diploma legal, e delimitando e ordenando o espaço de urbanização.

E, conseqüentemente, os empreendimentos imobiliários urbanos devem seguir os contornos definidos pelo Plano Diretor da respectiva cidade na qual sejam implementados, bem como as demais normas da legislação municipal urbanística.

Não se pode olvidar que, de acordo com os próprios parâmetros do Estatuto da Cidade, deve-se dar transparência a todos os documentos e processos referentes à implementação dos empreendimentos imobiliários, oportunizando, quando necessário, a participação popular, mediante a realização de audiências públicas, para se cotejar as vantagens e desvantagens do empreendimento para a população local e para o meio ambiente.

Também deve-se sempre proceder, anteriormente à realização de qualquer empreendimento urbano, à análise dos seus riscos, utilizando-se do princípio da precaução e prevenção, os quais foram comentados oportunamente.

Sinteticamente é possível definir os principais meios necessários à implementação de empreendimentos imobiliários urbanos sustentáveis, sejam realizados pela iniciativa particular ou pública:

- Adequação aos objetivos e às diretrizes da política urbana, incluindo aqueles definidos no Plano Diretor e legislação municipal específica;
- Promoção da correta utilização do imóvel, de modo a cumprir com sua função social;
- Promoção do desenvolvimento da cidade, colaborando no processo de urbanização e melhoria da qualidade de vida da população;
- Conservação do meio ambiente em todas as suas formas, minimizando e compensando os impactos decorrentes e evitando-os, por meio dos instrumentos de prevenção, quando for possível diagnosticar antecipadamente os possíveis riscos;
- Ponderação de todos os impactos: ambientais, econômicos, culturais, sociais, sopesando o interesse coletivo no caso concreto;
- Utilização de publicidade e transparência, em todos os atos de sua implementação, propiciando o acesso e consulta de qualquer cidadão interessado;
- Implementação da participação popular, mediante consultas, debates e realização de audiências públicas, esclarecendo todas as informações necessárias para tomada de decisão e aprovação dos órgãos competentes;
- Facilitação da materialização dos direitos necessários à garantia da cidade sustentável: direito à terra, moradia, saneamento, infra-estrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer;
- Promoção, em última análise, da dignidade da pessoa humana, mediante o bem-estar da população.

Obviamente se observados e seguidos todos esses passos na implementação dos empreendimentos imobiliários urbanos, não somente se garante a sustentabilidade destes, como também o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, garantindo-se, ainda, a sustentabilidade desta última.

4.5 Responsabilidade do Poder Público Municipal na promoção da sustentabilidade urbana

Hodiernamente, as cidades desempenham um papel importantíssimo no desenvolvimento dos Estados e dos Países, sendo consideradas como propulsoras do desenvolvimento e participantes do processo de competição da economia globalizada, conforme abordado no item 3.2.

Nesse cenário, a política urbana adquire ainda mais importância, dado o seu papel nos planejamentos estratégicos locais, acentuando-se a responsabilidade dos Poderes Públicos Municipais na promoção do desenvolvimento.

A política urbana atua na superação dos obstáculos ao desenvolvimento, buscando

> (...) contorná-los mediante uma ação planificadora – visando ordenar o uso e a ocupação do solo de modo a maximizar os efeitos da aglomeração mediante a proposição de uma organização "científica" do território – e uma ação "operacional" – composta pelo conjunto de práticas pelas quais o Estado intervém financeira e juridicamente na produção do espaço construído, na provisão de serviços e equipamentos coletivos (...) (COMPANS, 2005, p. 80)

Diante desta nova realidade, e para a consecução desses objetivos, percebe-se ser um grande desafio aos governos locais a adoção e implantação de planejamentos estratégicos capazes de superar todas as suas fraquezas e ainda permitir competitividade nesta visão global (LOPES, 1998, p. 51).

Muito mais importante que o papel a ser desempenhado pelos Municípios no quadro global de competitividade econômica, para o qual o adequado desenvolvimento da política urbana também é necessário, é o papel constitucional na efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade.

LEAL ressalta a importância do Poder Público no controle do crescimento e desenvolvimento das cidades:

> Assim, o problema da racionalização e organização dos espaços físicos e demográficos das cidades, bem como a própria concepção de propriedade urbana, merecem maior relevo e atenção dos poderes estatais, até porque, se tivermos alcance visual para perceber os problemas advindos do crescimento desmesurado das cidades,

> veremos que a urbanização acelerada causa impactos polivalentes, tais como: aumento da demanda de serviços públicos urbanos, elevação das aspirações, aumento dos custos dos serviços urbanos, proliferação de áreas de favelização, redução de renda *per capita* urbana, deterioração ecológica, aumento da taxa de desemprego, aumento da marginalidade social e agravamento da criminalidade (1998, p. 114-115).

Para essa tarefa de controle e promoção do desenvolvimento urbano, o Município necessita adotar uma política urbana adequada, para a qual revela-se indispensável a proteção do meio ambiente.

PRESTES (2007, p. 319) defende que, para assegurar o equilíbrio ambiental urbano, é imprescindível ao planejamento estratégico das cidades considerar: o processo de urbanização, os serviços oferecidos ao consumidor, as necessidades primárias da população (como saúde, educação, lazer, emprego, habitação, etc.), a relação com os empreendimentos e a infra-estrutura urbana existente, e os impactos sociais e econômicos dos empreendimentos.

É inquestionável, portanto, a responsabilidade do Poder Público Municipal na preservação do meio ambiente, e a importância desta para a realização de uma adequada gestão urbana.

PRESTES (2005, p. 327-328) elenca as iniciativas mais importantes a serem realizadas pelos Municípios, para a promoção de um desenvolvimento adequado à gestão ambiental, quais sejam:

a) Elaboração de Plano Diretor que não se restrinja apenas ao aspecto físico-territorial, mas que contemple, de igual modo, as funções sociais da cidade, assim como os aspectos que envolvem a gestão democrática necessária à definição das políticas públicas. O Plano Diretor deve ser flexível e contemplar a respectiva realidade urbana e ambiental;

b) Interação entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental, entendido aquele como o direito à cidade em todos os seus aspectos, aliado a práticas que preservem os recursos ambientais, especialmente aqueles não renováveis;

c) Ampliação do conhecimento e do registro dos dados locais, para que possam ser consultados e posteriormente utilizados;

d) Adoção de novas metodologias para serem utilizadas no processo democrático de tomada de decisões que envolvam aspectos urbano-ambientais,

incluindo a definição do melhor momento e forma de realização das consultas e audiências públicas;

e) Promoção de interdisciplinariedade no procedimento de avaliação dos impactos dos empreendimentos;

f) Redefinição do conceito de função social da propriedade, de acordo com os interesses o uso dos imóveis, conforme definição do Plano Diretor.

Ainda quanto à relação dos Municípios com o meio ambiente, DANTAS (2005, p. 216-228) preconiza a maior atuação desses, mediante a utilização de recursos de prevenção (Estudo Prévio de Impacto Ambiental) e de repressão (fiscalização, aplicação de penalidades e sanções via processo administrativo, e ajuizamento de medidas judiciais, como a Ação Civil Pública).

Outro papel fundamental a ser assumido pelo Poder Público Municipal, que certamente contribui para a sustentabilidade urbana, é a promoção da regularização fundiária dos assentamentos irregulares e clandestinos.

Contudo, PRESTES (2005, p. 333) ressalva que esta regularização deve ser sustentável. Isso porque, na maioria dos casos de regularização fundiária, não é considerado o aspecto ambiental. Além da questão ambiental, para serem sustentáveis, tais regularizações devem abranger aspectos sociais (como geração de emprego), tendo em vista a necessidade de inclusão da respectiva população.

Frisa-se que, por meio da regularização fundiária, o Poder Público não apenas efetiva o direito constitucional à moradia, como também realiza um dos principais fundamentos da República, que é a dignidade da pessoa humana (MUKAI, 2008, p. 94-95).

Todavia, a regularização fundiária não é o único instrumento capaz de realizar o princípio da dignidade da pessoa humana, dentro do espaço urbano. Outra forma de realizá-lo é por meio da reordenação desse espaço, de forma a permitir maior inclusão social, conforme leciona CAMPOS FILHO (2006, p. 136):

> A questão da inclusão social, visando repovoar as áreas que estão perdendo população moradora de alta, média e baixa renda, embora continuem congestionadas e até tenham seu congestionamento viário ampliado, depende de definições de uma nova mobilidade urbana fundada no transporte coletivo, como prevê o Plano Diretor, associada a uma política de regulação imobiliária que reverta o processo de

> expulsão gradativa do Centro Expandido de cidadãos de menor renda, e até de média renda, para outras áreas, especialmente dos cidadãos de menor renda para a distante periferia, inclusive de municípios vizinhos.

Essa ponderação confirma o fato de que Poder Público Municipal, para a promoção da sustentabilidade urbana, deve realmente utilizar os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Afinal, para que se atinja o objetivo do referido diploma legal, qual seja: a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade, não basta a garantia de instrumentos para aquela finalidade.

Esses instrumentos devem ser regulamentados pelo Plano Diretor e outras leis municipais específicas e, principalmente, devem ser implementados pelos Municípios.

Isso porque, embora a lei que instituiu o Estatuto da Cidade tenha sido promulgada em 2001, grande parte dos Municípios não faz uso dos instrumentos ali previstos, ou, quando o faz, certamente não o faz de maneira suficiente a resolver os principais problemas de ordenação e uso do solo que os atingem.

O Poder Público Municipal deve fazer uso dos instrumentos disponíveis para a gestão urbana sustentável, para garantir o direito de habitação e moradia, assim como para garantir a correta utilização da propriedade urbana, evitando especulação imobiliária e o desrespeito à legislação urbanística.

> Outrossim, impõe-se ao Poder Público atuar com os rigores da lei para com aqueles que desrespeitam as normas urbanísticas e ambientais, com o único propósito de auferir ganhos pessoais em detrimento de toda uma coletividade, seja essa coletividade a dos adquirentes, seja a dos moradores dos centros urbanos, sempre afetados por situações como esta (MUKAI, 2008, p. 94).

De todo o exposto, é latente a responsabilidade central dos Municípios no processo de ordenação do espaço urbano brasileiro. São os Municípios os entes responsáveis por assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, sendo do mesmo modo responsáveis pela implementação de uma política urbana que vise ao desenvolvimento sustentável.

Para a realização desse importante papel, os Municípios devem elaborar e adequar seus respectivos Planos Diretores às diretrizes do Estatuto da Cidade, utilizando-se de todos os instrumentos possíveis para a ordenação do espaço

urbano, para a preservação do meio ambiente e para a promoção do tão almejado e idealizado desenvolvimento sustentável.

Concomitantemente à utilização desses instrumentos, o Poder Público Municipal deve proceder de forma constante à proliferação dos meios de participação popular, para que a população realmente possa participar da gestão da cidade.

A participação popular é um dos elementos que propicia uma vida digna à população (MASCARENHAS, 2008, p. 64). E, justamente por essa razão, deve ser estimulada e qualificada, por meio da “alfabetização urbanística” da população, para que realmente possa trazer resultados que beneficiem a coletividade e atendam aos interesses dos habitantes da cidade.

5 CONCLUSÃO

Um dos objetivos da República Federativa do Brasil, preconizado no artigo 3º, inciso II, é o desenvolvimento nacional.

Certamente este desenvolvimento não se restringe a aspectos meramente econômicos, fato que depreende-se de uma leitura sistemática e unitária dos dispositivos constitucionais.

Ora, se a República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a dignidade da pessoa humana e o valor social da livre iniciativa, é possível denotar que o desenvolvimento almejado pela nação deve compreender estes e outros aspectos relevantes.

Não se pode olvidar, ainda, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se como direito humano fundamental, nos termos do artigo 225, da Constituição da República, sendo sua efetivação necessária à promoção de uma sadia qualidade de vida, e, conseqüentemente, à realização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Tais observações, contidas no presente trabalho, possibilitaram a compreensão de que o objetivo propugnado pela Constituição da República coaduna-se com a visão global acerca da necessária implementação de um desenvolvimento que se realize de forma sustentável.

O que caracterizaria, no entanto, esta sustentabilidade?

Não existe uma resposta única para este questionamento, diante da existência de diversas concepções sobre o significado e os elementos necessários ao alcance da sustentabilidade, conforme demonstrou-se no presente trabalho.

Todavia, dessas diversas concepções, é possível apreender as linhas gerais que orientam o desenvolvimento sustentável, possibilitando que este seja compreendido como um projeto de desenvolvimento que pretende o equilíbrio dos fatores ambientais, econômicos e sociais, objetivando o desenvolvimento econômico e social do homem, em consonância com a preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

A idéia de sustentabilidade foi inicialmente propugnada a nível global, diante da constatação, pelos países desenvolvidos, da possibilidade de

esgotamento dos recursos naturais, e da compreensão de que tal fato representaria óbice ao próprio desenvolvimento.

Independente dos interesses econômicos envolvidos nesta preocupação, representados essencialmente pelo interesse em possibilitar a perpetuação do desenvolvimento econômico das nações, o fato é que a mesma culminou em importantes documentos internacionais sobre o tema, como o Relatório Brundtland (1987) e a Agenda 21 (1992).

A partir deste último documento, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, consolidou-se a preocupação com o desenvolvimento sustentável, propiciando o início de uma reflexão acerca do modo de exploração dos recursos naturais.

A Agenda 21 também é uma das bases e referências responsáveis por promover o repensar das cidades em busca de sustentabilidade, inclusive porque tem como lema a frase “Pense globalmente e aja localmente”, a qual pretende justamente ressaltar a responsabilidade dos governos e comunidades locais na promoção do desenvolvimento sustentável.

Sobre o tema, destaca-se outro documento internacional relevante, denominado de Agenda Habitat, a qual é fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996. Através desse documento, ampliou-se o propósito da Agenda 21, destacando-se a importância do processo de urbanização na promoção do direito à moradia adequada para todos, bem como do desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a sustentabilidade urbana foi adquirindo cada vez mais espaço e relevância.

No cenário normativo nacional, a importância do tema foi materializada através da promulgação da Lei n.º 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, com a função de regulamentar o artigo 182, da Constituição da República.

O mencionado diploma legal é responsável pelas diretrizes gerais a serem observadas pelos Municípios, na execução da política urbana, a qual possui como objetivo central promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, assim como a sustentabilidade urbana.

Com o intuito de viabilizar a realização desta difícil tarefa, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos a serem utilizados pelos Municípios na gestão da política urbana.

O presente trabalho abordou os instrumentos mais importantes que constam no Estatuto da Cidade, quais sejam: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; e estudo de impacto de vizinhança.

Além da compreensão do significado e da possibilidade de utilização de cada um desses instrumentos, foi possível identificar que todos possuem em comum a finalidade de promover a correta utilização e aproveitamento dos imóveis urbanos, com o objetivo de melhor ordenar o espaço urbano e efetivar as funções sociais da propriedade e da cidade.

Entretanto, para o alcance dessa meta, não basta apenas a garantia dos instrumentos necessários. É imprescindível que tais instrumentos realmente sejam utilizados pelos Municípios, além de adaptados e aplicados de acordo com as respectivas particularidades.

Pela exposição do tema, foi possível constatar o caráter cogente dos dispositivos normativos do Estatuto da Cidade, os quais impõem a supremacia dos interesses coletivos sobre os individuais, visando o bem-estar de todos os habitantes da cidade.

Evidenciou-se, portanto, a responsabilidade dos Municípios e das empresas do setor imobiliário na promoção desse bem-estar, o qual, em última análise, representa a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A abordagem sobre as empresas do setor imobiliário, realizada no presente trabalho, permitiu perceber a relevante função que aquelas desempenham na ordenação do espaço urbano e promoção de sua sustentabilidade.

Para isto, demonstrou-se que os empreendimentos imobiliários, realizados pela iniciativa privada ou pública, devem ser implementados com base nos seguintes parâmetros (elencados no item 4.4):

- Adequação aos objetivos e às diretrizes da política urbana, incluindo aqueles definidos no Plano Diretor e legislação municipal específica;

- Promoção da correta utilização do imóvel, de modo a cumprir com sua função social;

- Promoção do desenvolvimento da cidade, colaborando no processo de urbanização e melhora da qualidade de vida da população;

- Conservação do meio ambiente em todas as suas formas, minimizando e compensando os impactos decorrentes e evitando-os, através dos instrumentos de prevenção, quando for possível diagnosticar antecipadamente os possíveis riscos;

- Ponderação de todos os impactos: ambientais, econômicos, culturais, sociais, sopesando o interesse coletivo no caso concreto;

- Utilização de publicidade e transparência, em todos os atos de sua implementação, propiciando o acesso e consulta de qualquer cidadão interessado;

- Implementação da participação popular, mediante consultas, debates e realização de audiências públicas, esclarecendo todas as informações necessárias para tomada de decisão e aprovação dos órgãos competentes;

- Facilitação da materialização dos direitos necessários à garantia da cidade sustentável: direito à terra, moradia, saneamento, infra-estrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer;

- Promoção, em última análise, da dignidade da pessoa humana, através do bem-estar da população.

Os Municípios, por sua vez, para a implementação de uma política urbana voltada ao desenvolvimento sustentável devem: efetivamente utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; promover a regularização fundiária dos assentamentos irregulares; adotar um planejamento estratégico, incluído neste o Plano Diretor, voltado à realização de uma adequada gestão urbana, que esteja em harmonia com os interesses e necessidades da população; promover a preservação do meio ambiente, evitando sua degradação, através da aplicação dos princípios da prevenção, precaução e proporcionalidade; fiscalizar a implementação dos empreendimentos imobiliários, para que estes também atentem aos interesses coletivos.

Finalmente, as explanações do presente trabalho, demonstraram a extrema importância da promoção de uma efetiva gestão democrática da cidade, pois nada melhor que o contato direto com a população para a percepção dos

reais problemas urbanísticos que afetam a cidade, bem como para a identificação das prioridades e interesses coletivos que mais se adaptam à realidade da cidade.

Destarte, o Município tem o dever de realizar todos os meios possíveis de participação popular, sendo que esta responsabilidade vai além dessa função, já que é essencial que a participação seja estimulada e qualificada.

O Município deve promover, portanto, uma política de conscientização e estimulação da participação popular, através de uma educação voltada ao exercício da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade socioambiental das empresas: práticas sociais e regulação jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade: conceitos e instrumentos**. Dissertação. (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia. Curitiba, 2006.

BITTAR, Carlos Alberto. **Direitos Reais**. 01ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2004.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. São Paulo: LTr, 1999.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável: dimensões e desafios**. Campinas: Papirus, 2003.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria (Org.). **A Cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano – Entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO; Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. O papel do Município na defesa do meio ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução 4**. Curitiba: Juruá, 2007.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função Social da Propriedade Urbana – Municípios sem Plano Diretor**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas "Verde" e "Marrom". In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ambiental: Tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina Urbanística da Propriedade**. 02ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

FILHO, Candido Malta Campos. **Reinvente seu bairro – caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo: Editora 34, 2003.

FILHO, Marçal Justen, **Curso de Direito Administrativo**. 02ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito a Cidades Sustentáveis no Âmbito da Tutela Constitucional do Meio Ambiente Artificial. In: In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ambiental: Tendência,**

aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2001.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 04ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

KOTLER, Philip; HAIDER, Donald H.; REIN, Irving. **Marketing Público – Como atrair investimentos, empresas e turismo para Cidades, Regiões, Estados e Países**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico – Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO, Paulo Afonso Leme Machado. O Princípio da Precaução e a Avaliação de Risco. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental – estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. **Desenvolvimento Sustentável – Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. 02ª ed. Tomo XI. Campinas: Bookseller, 2001.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MUKAI, Sylvio Toshiro. Regularização Fundiária Urbana Sustentável e o Direito à Moradia. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental – estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 14ª ed. Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PERRONE-MOISES, Claudia. Direitos Humanos e Desenvolvimento: a Contribuição das Nações Unidas. In: JUNIOR; Alberto do Amaral; PERRONE-MOISES, Claudia (Org.). **O Cinqüentenário da Declaração dos Direitos do Homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Popriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRATA, Ana. **A tutela constitucional da autonomia privada**. Coimbra: Almedina, 1982.

PRESTES, Vanêsca Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução 4**. Curitiba: Juruá, 2007.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento Estratégico Municipal: Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro : Brasport, 2005.

REZENDE, Vera F. Política Urbana ou Política Ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática – promessas e desafios do Estatuto da Cidade***.* Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel (Org.). **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALOMÃO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCHENINI, Pedro Carlos. **Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável**. Florianópolis: FEPESE, 2006.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 08ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA JUNIOR, Alcides Leopoldo. O Estudo de Impacto Ambiental como instrumento de prevenção do dano ao meio ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução 3**. Curitiba: Juruá, 2006.

SOBRANE, Marcia Alvarenga de Oliveira. A Cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (Org.). **A Cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – LEI N.º 10.257/2001
ESTATUTO DA CIDADE

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DIRETRIZES GERAIS

Art. 1o Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.
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 infra-estrutura 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;
III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
Art. 3o Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I
Dos instrumentos em geral

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) plano plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social;
IV – institutos tributários e financeiros:
a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
b) contribuição de melhoria;
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
V – institutos jurídicos e políticos:
a) desapropriação;
b) servidão administrativa;
c) limitações administrativas;
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
e) instituição de unidades de conservação;
f) instituição de zonas especiais de interesse social;
g) concessão de direito real de uso;
h) concessão de uso especial para fins de moradia;
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
j) usucapião especial de imóvel urbano;
l) direito de superfície;
m) direito de preempção;
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
o) transferência do direito de construir;
p) operações urbanas consorciadas;
q) regularização fundiária;
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
s) referendo popular e plebiscito;
VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
§ 1o Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
§ 2o Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3o Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1o Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2o O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3o A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4o Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5o Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6o A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7o Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1o O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2o Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

§ 3o É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV
Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8o Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
§ 1o Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.
§ 2o O valor real da indenização:
I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2o do art. 5o desta Lei;
II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.
§ 3o Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.
§ 4o O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.
§ 5o O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.
§ 6o Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5o as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei.

Seção V
Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9o Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.
Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas

coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.
§ 2o A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.
§ 3o Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.
§ 4o O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.
§ 5o As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.
Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.
Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:
I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
II – os possuidores, em estado de composse;
III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.
§ 1o Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.
§ 2o O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.
Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.
Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI
Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)
Art. 16. (VETADO)
Art. 17. (VETADO)
Art. 18. (VETADO)
Art. 19. (VETADO)
Art. 20. (VETADO)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.
§ 1o O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.
§ 2o A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.
§ 3o O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.
§ 4o O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.
§ 5o Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.
Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.
Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:
I – pelo advento do termo;
II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.
Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.
§ 1o Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.
§ 2o A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII
Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
§ 1o Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.
§ 2o O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.
Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
I – regularização fundiária;
II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
IX – (VETADO)
Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1o do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.
Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.
§ 1o À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.
§ 2o O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.
§ 3o Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.
§ 4o Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.
§ 5o A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.
§ 6o Ocorrida a hipótese prevista no § 5o o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX
Da outorga onerosa do direito de construir

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.
§ 1o Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.
§ 2o O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.
§ 3o O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.
Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:
I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
III – a contrapartida do beneficiário.
Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X
Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
§ 1o Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
§ 2o Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:
I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:
I – definição da área a ser atingida;
II – programa básico de ocupação da área;
III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
IV – finalidades da operação;
V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;
VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
§ 1o Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.
§ 2o A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.
Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1o Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.
§ 2o Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI
Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:
I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.
§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII
Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.
Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:
I – adensamento populacional;
II – equipamentos urbanos e comunitários;
III – uso e ocupação do solo;
IV – valorização imobiliária;
V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
VI – ventilação e iluminação;
VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.
Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III
DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.
Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
§ 5o (VETADO)
Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
§ 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
§ 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.
Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;
II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V – (VETADO)
Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.
§ 1o Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.
§ 2o O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2o do art. 8o desta Lei.
Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.
Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:
I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.
Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de

parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.
Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.
Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.
Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência
Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.
Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:
I – (VETADO)
II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei;
III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei;
VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei;
VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.
Art. 53. O art. 1o da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes: .(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)
"Art. 1o .....
.....
III – à ordem urbanística;
....." (NR)
Art. 54. O art. 4o da Lei no 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 4o Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei no 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 167. .....
I - .....
.....
28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;
....." (NR)
Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:
"Art. 167. .....
I – .....
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;
38) (VETADO)
39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)
Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:
"Art. 167. .....
II – .....
18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;
19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;
20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)
Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180o da Independência e 113o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan
Benjamin Benzaquen Sicsú
Martus Tavares
José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

ANEXO B – MENSAGEM DE VETO N.º 730

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 730, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1o do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei no 181, de 1989 (no 5.788/90 na Câmara dos Deputados), que "Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências".

O Ministério da Justiça propôs veto aos seguintes dispositivos:
Inciso V do art. 43
"Art. 43. .....
.....
V – referendo popular e plebiscito."
Razões do veto:
"Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6o, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.
Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei no 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios."
Inciso II do § 1o do art. 5o
"Art. 5o .....
§ 1o .....
.....
II – utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental.
....."

Razões do veto:
"O inciso II do § 1o do art. 5o do projeto equipara ao imóvel subutilizado aquele "utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental". Essa equiparação é inconstitucional, porquanto a Constituição penaliza somente o proprietário que subutiliza o seu imóvel de forma a não atender ao interesse social, não abrangendo aquele que a seu imóvel deu uso ilegal, o qual pode, ou não, estar sendo subutilizado.

Vale lembrar que, em se tratando de restrição a direito fundamental – direito de propriedade –, não é admissível a ampliação legislativa para abarcar os indivíduos que não foram contemplados pela norma constitucional."

Seção VI, compreendendo os arts. 15 a 20

"Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados situada em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 16. Nas áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados situadas em imóvel público, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. Aplicam-se no caso de que trata o caput, no que couber, as disposições dos §§ 1o a 5o do art. 10 desta Lei.

Art. 17. No caso de ocupação em área de risco, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 15 e 16 desta Lei em outro local.

Art. 18. O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1o Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 2o O título conferido por via administrativa ou a sentença judicial servirão para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3o Aplicam-se à concessão de uso especial para fins de moradia, no que couber, as disposições estabelecidas nos arts. 11, 12 e 13 desta Lei.

Art. 19. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

Art. 20. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se, retornando o imóvel ao domínio público, no caso de:

I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família;

II – os concessionários remembrarem seus imóveis.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração consubstanciada do Poder Público concedente."

Razões do veto:

"O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público.

O caput do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão "edificação urbana" no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinqüenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressalvarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco.

O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada.

Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa.

Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei. Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas."

Inciso IX do art. 26

"Art. 26. .....

.....

IX – outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no plano diretor.

....."

Razões do veto:

"O art. 26, inciso IX, do projeto estabelece que o direito de preempção previsto no art. 25 poderá ser exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para "outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no plano diretor".

Ora, o direito de preempção previsto no projeto consubstancia-se em instrumento limitador do direito de propriedade e, como tal, deve ser posto à disposição do

Município tão-somente em hipóteses expressamente previstas em lei, de forma a proteger o cidadão contra eventuais abusos do Poder Público.
No caso, como se observa, o inciso IX traz regra genérica e aberta que autoriza a utilização do direito de preempção em casos a serem definidos no plano diretor. Essa norma, portanto, contraria o interesse público de evitar a discricionariedade do Poder Público em matéria de direito fundamental, como o da propriedade."
§ 5o do art. 40
"Art. 40. .....
.....
§ 5o É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4o."
Razões do veto:
"Reza o § 5o do art. 40 que é "nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4o". Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal.
Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o caput do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5o do art. 40 do projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado."
Inciso I do art. 52
"Art. 52.....
I – impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3o do art. 4o desta Lei;
....."
Razões do veto:
"O art. 52, inciso I, do projeto prevê como improbidade administrativa a conduta de o Prefeito "impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3o do art. 4o desta Lei". Esse parágrafo do art. 4o estabelece o denominado controle social da aplicação dos recursos públicos.
Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação.
Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto."
Item 38, acrescido ao inciso I do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, pelo art. 56 do projeto.
"Art. 56. .....
"Art. 167. .....
I – .....
.....

38) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;
....."
Razões do veto:
"O veto a este dispositivo impõe-se em decorrência dos vetos aos arts. 15 a 20."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 10 de julho de 2001.

ANEXO C – MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.220

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA No 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I
DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art. 1o Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2o Nos imóveis de que trata o art. 1o, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2o Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3o A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados.

Art. 3o Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1o e 2o também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.
Art. 4o No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local.
Art. 5o É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:
I - de uso comum do povo;
II - destinado a projeto de urbanização;
III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
V - situado em via de comunicação.
Art. 6o O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.
§ 1o A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.
§ 2o Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.
§ 3o Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.
§ 4o O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.
Art. 7o O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.
Art. 8o O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:
I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou
II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.
Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.
Art. 9o É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.
§ 1o A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.
§ 2o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3o Aplica-se à autorização de uso prevista no caput deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4o e 5o desta Medida Provisória.

CAPÍTULO II
DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:
I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
VI - elaborar o regimento interno.
Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.
Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.
Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.
Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.
Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

CAPÍTULO III
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"I - .....
.....
28) das sentenças declaratórias de usucapião;
.....
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;
.....
40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180o da Independência e 113o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Parente

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 5.9.2001 (Edição extra)

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo