

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

RICARDO WINTER

**ESTUDO DA INTERFACE AMBIENTAL PRESENTE NOS
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS PELO
ESTATUTO DA CIDADE**

**Curitiba,
Novembro de 2009.**

RICARDO WINTER

**ESTUDO DA INTERFACE AMBIENTAL PRESENTE NOS
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS PELO
ESTATUTO DA CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
conclusão do Curso de Graduação em
Direito, Setor de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar
Filho

Co-Orientador: Prof.^a Ângela Cássia
Costaldello

**Curitiba,
Novembro de 2009.**

**Dedico este trabalho aos meus amigos e
à minha família, que frente às pressões
não me deixaram sucumbir.**

AGRADECIMENTO

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus que possibilitou a realização de mais uma etapa de minha vida. Reconheço que sem Ele, e Seu amor incondicional, eu nada seria e nada faria.

Também à minha família, que em nenhum momento esmoreceu no apoio e nas garantias ao meu estudo. Em especial à Aline, minha namorada, companheira em mais um ano de decisões e desafios.

Agradeço ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, meu orientador, que se dispôs a me ajudar quando precisei, mesmo sabendo de sua agenda repleta de compromissos. Dotado de grande saber, agradeço sua contribuição a este trabalho, bem como pela confiança depositada em minha pessoa.

Da mesma forma, agradeço a especial atenção oferecida pela Prof.^a Ângela Cássia Costaldello. Pessoa iluminada e de grande alegria inerente, mal tenho palavras para descrever sua simpatia contagiante. Sua contribuição foi valiosa, construtiva e incentivadora não só para este trabalho, em termos de conteúdo agregado, mas para o futuro que almejo como pessoa e profissional.

Agradeço ainda aos amigos, colegas e outros professores (isso para não mencionar quando essas categorias se confundem), bem como aos colaboradores deste trabalho, sejam diretos ou indiretos. Com certeza, foram essas pessoas que, com algumas palavras de incentivo, um simples sorriso, ou ainda um aperto de mão, contribuíram positivamente para a conclusão do presente documento.

*"Portanto, permaneçam firmes.
Vistam-se com o cinturão da Verdade e a couraça da Justiça,
e calcem seus pés com os intentos da paz."*

Efésios 6:14-15

RESUMO

Considerando-se a evolução do urbanismo, sabe-se da problemática advinda: crescimento acelerado, desordenação, prejuízos à qualidade de vida e impactos diretos sobre o Meio Ambiente. Entretanto, da mesma forma cresceu a preocupação ambiental mundial, atingindo, obviamente, o Brasil. Assim, o Planejamento Urbano foi um dos felizes progressos dos últimos anos, avançando sobre o campo da sustentabilidade. Entretanto, questiona-se a que intensidade anda a preocupação ambiental do Urbanismo atual, e qual o tipo de relação existente entre o Direito Urbanístico e o Meio Ambiente. Dessa forma, optou-se por fazer estudo objetivando averiguar a interface ambiental presente em um dos principais Diplomas Legais do Urbanismo, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001. Para tanto, o método proposto foi voltado a levantar os instrumentos de ação do Urbanismo, previstos na citada Lei, e verificar a que cada um se propunha, identificando neles a incidência dos temas ambientais. Nesse sentido, fez-se levantamento de um referencial teórico generalista, abarcando os temas relacionados ao estudo; em seguida, tratou-se do Estatuto da Cidade e o seu posicionamento, inclusive a influência ambiental em suas diretrizes gerais, para somente então chegar à análise dos instrumentos elencados no artigo 4º do Diploma Legal. O que observou como resultado do estudo, foi a evolução do Planejamento Urbano atual, e a coincidência das disciplinas do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico na busca por um Direito à Cidade Sustentável, certamente presente no conjunto dos institutos avaliados.

Palavras-chave: Urbanismo, Meio Ambiente, Direito Urbanístico, Direito Ambiental, Direito à Cidade Sustentável, Estatuto da Cidade, Instrumentos Urbanísticos.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado da Análise – Classificação Ampla (N)	83
Gráfico 2 – Resultado da Análise – Classificação Ampla (%)	84
Gráfico 3 – Resultado da Análise – Classificação Específica (N).....	84
Gráfico 4 – Resultado da Análise – Classificação Específica (%)	85

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	3
	2.1.DIREITO URBANÍSTICO: EVOLUÇÃO, OBJETO, CONCEITOS E AUTONOMIA	4
	2.1.1. Do Urbanismo	4
	2.1.2. Do Direito do Urbanismo.....	6
	2.2.DIREITO AMBIENTAL: EVOLUÇÃO, OBJETO, CONCEITOS E AUTONOMIA	9
	2.2.1. Meio Ambiente	9
	2.2.2. Do Direito Ambiental	11
	2.3.DA INTERAÇÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E O DIREITO URBANÍSTICO: O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	15
	2.3.1. Desenvolvimento Sustentável	16
	2.3.2. Do Direito à Cidade Sustentável.....	19
	2.3.3. Correlação Urbanístico-Ambiental no Conceito de Cidade Sustentável.	24
	2.4.LEI 10.257/2001: O ESTATUTO DA CIDADE	26
	2.4.1. Descrição Geral.....	26
	2.4.2. Reflexos Gerais do Meio Ambiente na Lei 10.257/2001	31
3.	METODOLOGIA	35
	3.1.LEVANTAMENTO E DESCRIÇÃO SINTÉTICA DOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PELO ESTATUTO DA CIDADE.....	37
	3.1.1. Planos nacionais, regionais e estaduais	39
	3.1.2. Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões	41
	3.1.3. Planejamento Municipal	42
	3.1.4. Institutos tributários e financeiros.....	51
	3.1.5. Institutos jurídicos e políticos	55
	3.1.6. Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV)	79
	3.2.DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS: INCIDÊNCIA DIRETA, INDIRETA OU INEXISTENTE.	80
	3.3.ANÁLISE DA INTERAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL COM OS INSTRUMENTOS ...	82

4.	RESULTADOS.....	83
4.1.	APRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS INSTITUTOS RELACIONADOS.....	83
4.2.	INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS APRESENTADOS.....	85
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
6.	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	93
	APÊNDICES.....	99
	ANEXOS.....	106

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por interesse a questão ambiental em contato com a questão urbanística. Mais que isto, quer averiguar como se relacionam as disciplinas suscitadas, à partir de um dos principais Diplomas Legais destinados ao Planejamento Urbano: o Estatuto da Cidade, Lei 10.257. de 10 de Julho de 2001.

O tema a que se propõe este estudo possui o seguinte título: “ESTUDO DA INTERFACE AMBIENTAL PRESENTE NOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS PELO ESTATUTO DA CIDADE”.

É uma temática muito atual, visto que não é de muito tempo o interesse do homem com relação ao Urbanismo, nem com relação ao Meio Ambiente. Isso se reflete até mesmo no estabelecimento da autonomia das disciplinas jurídicas de cada um dos temas, sendo que ambas não possuem entendimento único da doutrina para se firmarem como autônomas. Sabe-se, no entanto, que possuem, certamente, autonomia didática, que lhes garantem lugar nos enfoques de discussões em qualquer lugar no país.

No ambiente de trabalho em que me vejo diariamente, vejo a interação maciça dos órgãos de urbanismo na esfera do Meio Ambiente. Entretanto, questiono-me a respeito da base legal para a intervenção de tais órgãos nessa esfera.

Para a escolha do tema, portanto, sobreveio a seguinte dúvida sobre o autor deste estudo. Sabe-se que as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade apontam para o Direito à Cidade Sustentável, e, incluso neste, a proteção ao Meio Ambiente equilibrado. Entretanto, os instrumentos previstos pela citada Lei estariam voltados realmente para estes fins? São suficientes?

Dessa forma, optou-se por um estudo a respeito da interface existente entre a questão ambiental e os instrumentos da Lei 10.257/2001, buscando averiguar quais institutos possuem um foco ambiental e se o Planejamento Urbano da atualidade se propõe a um real trabalho no campo da sustentabilidade.

Podem ser previstos, para um trabalho, objetivos gerais e objetivos específicos, que passarão a orientar o que se pesquisa na teoria, e qual a metodologia adotada para atingir tais metas. Portanto, frente à problemática evidenciada, e o tema a que se propõe o estudo, resta-nos definir quais objetivos devem ser alcançados para dirimir as dúvidas suscitadas. Corre, assim, como objetivo geral:

- Identificar a presença de escopo ambiental, ou não, classificando-o como direto, reflexivo ou inexistente nos instrumentos de Direito Urbanístico previstos pela Lei 10.257/2001: o Estatuto da Cidade. Como reflexo desse objetivo inicial, comentar a importância e os usos do estudo.

Além do Objetivo Geral, devem ser previstos Objetivos Secundários, normalmente para que se chegue àquele mais facilmente. Colocam-se como tal:

- Descrever sucintamente os principais aspectos do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental que sejam relevantes a este trabalho;

- Identificar na doutrina a principal relação entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, um princípio de ligação crucial;

- Descrever, de maneira geral, o texto normativo estudado, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001);

- Levantar cada um dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, provendo, mediante sua identificação, a respectiva interação com questões de Meio Ambiente;

- Apresentar resultado gráfico da relação encontrada, indicando padrões de interação (direto, indireto, inexistente);

- Chegar a um entendimento quanto ao nível de interface dos instrumentos da citada Lei com o meio ambiente, tecendo comentários finais a respeito.

Passa-se ao desenvolvimento da base teórica necessária a este trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta é a parte do texto em que se deve realizar o levantamento doutrinário que fornece base para as discussões centrais relacionadas ao tema que se trata. Para tanto, organizou-se uma linha de pensamento que leva ao esclarecimento que se pretende fornecer ao leitor.

Apesar de o tema deste trabalho relacionar-se mais especificamente à interface do Meio Ambiente com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), é preciso entender que o diploma legal em discussão não trata diretamente de normas de cunho ambiental, nem mesmo do ambiente construído (também conhecido por ambiente artificial). É a opinião de Marcos Abreu Torres¹, comprovando-se, ainda, em citações de Édis Milaré², em que este afirma que “(...) a Lei não apresenta formalmente conceitos, nem requisitos claros, e muito menos impõe obrigações específicas para a proteção ambiental – ao contrário do que fez com a propriedade e o uso do solo urbano.”.

Entretanto, o primeiro autor ainda ressalta, agora fazendo referência a Mata³, que apesar de não fazer referência imediata à proteção ambiental, a Lei traz instrumentos e diretrizes cuja aplicação reflete diretamente na tutela ecológica, ao que se afirma que os próprios aplicadores do Direito Ambiental relevam a preocupação do Estatuto da Cidade com esta seara jurídica, mesmo que insatisfatoriamente.

Assim, a fundamentação teórica deste trabalho deve percorrer, obrigatoriamente, alguns dos pontos acima citados, pelo menos com explanações sintéticas que concorram ao embasamento necessário para o correto entendimento de todo o texto desenvolvido. O primeiro deles é abordar sucintamente o Direito Urbanístico, visto que é dele que partem as premissas básicas da Lei 10.257/2001. Feito isto, deve-se levantar informações sobre o Direito Ambiental e o direito fundamental ao Meio Ambiente. Essas primeiras abordagens devem buscar a visualização da interação que

¹ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.197.

² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.631.

³ MATA, Luiz Roberto da. **O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. O Direito Ambiental das Cidades**. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p.103.

há entre elas, por meio do que alguns autores citam como o Direito à Cidade Sustentável, claramente abrigando as duas disciplinas jurídicas citadas.

Logo na seqüência, aproveita-se o cabedal teórico posto à interconexão entre as duas disciplinas para citar o Estatuto da Cidade em seus principais aspectos, com uma descrição geral do que lhe fundamenta e compõe, bem como uma análise ampla da lei com lentes ambientais.

Tendo este referencial em mente, deve-se passar à abordagem específica deste trabalho, em que se busca observar a interface dos institutos previstos pelo Estatuto da Cidade com os fundamentos de Meio Ambiente.

2.1. DIREITO URBANÍSTICO: EVOLUÇÃO, OBJETO, CONCEITOS E AUTONOMIA

Sabe-se que o Direito é pensado para tratar dos temas que se sucedem na realidade fática do dia-a-dia. Nesse âmbito, faz-se mais importante neste trabalho, entender como, por quê e para quê o Direito Urbanístico surgiu, de forma que seja compreendida a conjuntura dos fatos determinantes ao aparecimento da disciplina.

2.1.1. Do Urbanismo

Segundo o prof. Francis Rajzman⁴ a urbanização é processo pelo qual a população cresce de maneira desproporcional, atingindo tanto comunidades urbanas como rurais. É um fenômeno da sociedade industrializada, iniciada no período da Revolução Industrial, considerando que esta foi o marco da transformação dos centros urbanos.

Conforme o pesquisador, antes mesmo do aparecimento claro dessa situação, observaram-se estágios de desenvolvimento na evolução histórica do urbanismo. O

⁴ RAJZMAN, Francis. **Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/2505055/DIREITO-URBANISTICO>, acessado pela última vez em 23/10/2009, p.01.

primeiro deles, pré-urbano, não considerava as cidades, eram sociedades gentílicas, grupos homogêneos e auto-suficientes, voltados à busca de alimentos. O segundo estágio seria o de sociedade pré-industrial, na qual se desenvolveram as primeiras cidades grandes. E o terceiro responde pela cidade industrial moderna, com relações humanas complexas e organizadas e avanços tecnológicos. Há ainda, cita o autor, a possibilidade de um quarto estágio, pós-industrial, determinado pela necessidade predominante do fornecimento de bens e serviços em face à produção e transformação.

Rajzman⁵ passa então a analisar a situação brasileira, desde os tempos de Brasil - Colônia. Iniciou-se o urbanismo nessa época, se é que se pode falar nesses termos, em virtude de interesses econômicos, eminentemente exploratórios, mas que, apesar do marcado abuso, chegaram a fundar cidades. Dessa forma, as cidades brasileiras foram erguidas ao longo do litoral em prol da exportação facilitada. O interior foi atingido, principalmente, com a descoberta e utilização de outras fontes lucrativas, como a borracha e o café. Mas cita como fato fundamental à urbanização do interior a construção de Brasília, mudando-se a Capital para o centro do país.

Ainda segundo informações de Francis Rajzman⁶, em detrimento das formas de soerguimento dos centros urbanos, muitos problemas foram encontrados. A urbanização foi desequilibrada em virtude de um ou outro critério, ignorando o planejamento e a importância dos interesses sociais, econômicos, ambientais, entre outros. Para tanto, surge a disciplina urbanística visando a ordenação dos espaços habitáveis, originando técnica e ciência para os temas necessários.

⁵ RAJZMAN, Francis. **Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/2505055/DIREITO-URBANISTICO>, acessado pela última vez em 23/10/2009, p.02.

⁶ Ibid., p.03-05.

2.1.2. Do Direito do Urbanismo

Da parte do Direito, a evolução histórica, segundo cita Mukai⁷, recorrendo também a Dalmo de Abreu Dallari, remonta à antiga legislação portuguesa, sobretudo Ordenações Filipinas, onde já se encontravam diversos dispositivos tratando de problemas construtivos e, em especial, da estética das cidades. Outro ponto de destaque naquelas normas era encarregar as autoridades locais da fiscalização e definição de restrições concernentes a este âmbito.

Poder-se-ia passar a citar a presença de dispositivos urbanísticos previsto em legislação da época Colonial, bem como da República, até chegar aos tempos atuais. Mas não sendo este o foco do presente trabalho, opta-se por simplesmente indicar que estiveram presentes nas leis aspectos urbanísticos, direta e indiretamente, admitindo diversos enfoques. O que nos importa é que graças ao advento do desenvolvimento técnico-científico e filosófico no tempo, pôde haver uma transformação, e chegar ao que observou Hely Lopes Meirelles⁸ citando que “o conceito do urbanismo evoluiu do estético para o social” e logo em 1947, conforme MUKAI⁹, o urbanismo passa a ser tratado visando o bem-estar coletivo, através de legislação, planejamento e execução voltados a esses fins.

Hoje, mediante o histórico apresentado e as informações atuais de urbanização, observa-se que a disciplina Urbanística é um dos imperativos postos à civilização, visto que a crescente evolução urbana da humanidade exigiu o desenvolvimento da matéria. Nas palavras de Toshio Mukai¹⁰, “O fenômeno urbano, aqui e alhures, é constatado como um daqueles em que é preciso disciplinar e conformar para que o homem não seja engolfado pela civilização do caos que se avizinha(...)”.

Dessa forma, desde os primeiros conceitos de urbanismo, que o relacionavam somente às cidades, passando pela mudança de pensamento à partir da obra de Ebenezer Howard (*Garden Cities of Tomorrow*, 1902), e chegando até o pensamento urbanístico moderno, evoluiu-se muito em termos de técnicas e ciência. Este último,

⁷ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.35.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.99-100.

⁹ MUKAI, op. cit., p.65.

¹⁰ Ibid., p.23.

marco atual da civilização, indica o estudo do urbanismo como sendo “a ciência da organização global do espaço”, “visando o homem no contexto urbano e a melhoria de suas condições de vida.”, incluindo-se a determinação jurídica do tema¹¹.

Nesse âmbito, entende-se que o sentido moderno do urbanismo coloca-o como uma temática interdisciplinar, visto que envolve sociologia, economia, geografia, estatística, engenharia, biologia, medicina, política e, em destaque por este trabalho, o Direito, entre outros diversos que possam influenciar naquele conceito antes mencionado. Afinal, é um mundo muito amplo o da relação do homem e suas condições de vida com seu contexto. E o Direito Urbanístico, por sua vez, deve albergar considerações sobre todos os aspectos que são exigidos pelo estudo e desenvolvimento urbanístico.

Expressando o conceito jurídico de Direito Urbanístico, é evidente que deve ter como objeto essa citada realidade social. Destaca Toshio Mukai¹²:

“Poder-se-á conceituar o direito do urbanismo como aquele que se constitui prevalentemente de normas jurídicas de complementaridade, isto é, de normas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais, e em número reduzido, por normas de paralelismo, que procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz (direito privado), posto que esse direito tem como sua característica básica a circunstância de se constituir de normas jurídicas destinadas a compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com respeito ao direito de propriedade.”

Mas a crítica moderna recai sobre este tipo de conceituação que se mostra estático em virtude de sua suposta existência somente na lacuna do movimento social, além de, nos outros casos, incitar o urbanismo como mera técnica de planejamento. O Direito Urbanístico deve ser autoritário, é requisito para o desenvolvimento. As técnicas se encontram nele, ele faz a exigência. É o que o próprio doutrinador antes citado afirma sobre esse primeiro conceito.

Continuando a citar Mukai¹³, expõe que “O conceito jurídico de urbanismo leva à consideração de um critério material, segundo o objeto regulado, e um critério substancial, que obedece à unidade de princípios que constitui.” Conforme o desenvolver do pensamento do escritor, o primeiro critério, referente ao direito

¹¹ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.25.

¹² Ibid., p.27.

¹³ Ibid., p.29.

urbanístico objetivo, diz respeito ao conjunto de normas que visam organizar os espaços habitáveis, na busca de propiciar melhores condições de vida ao homem em sua comunidade. Já o segundo, remete ao direito urbanístico como ciência, sendo o ramo do direito público que tem por objeto expor, sistematizar e interpretar normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis. Esse posicionamento coincide com a doutrina seguida por José Afonso da Silva¹⁴. Mediante a linha de raciocínio apresentada, adotaremos este conceito dualístico para nosso estudo.

Quanto à autonomia do Direito Urbanístico, muitos entendem que é um tema especial do direito administrativo, figurando entre estes autores Italo Di Lorenzo, Virgílio Testa, Jacquignon. Na parte contrária, encontram-se estudiosos como Laubadère e Farjat. Da doutrina brasileira, José Afonso da Silva afirma que se constitui de conjunto de normas que ainda pertencem a diversas instituições jurídicas, ao que parece-lhe mais adequado situá-lo, no estágio atual, como disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que ainda está a determinar suas próprias instituições. Para Toshio Mukai¹⁵, no estágio em que se encontra o Direito Urbanístico atual, ainda não se libertou da dependência do Direito Administrativo, até porque se socorre não só dos institutos, mas também dos princípios deste ramo do Direito. Considera-o um desenvolvimento técnico-especializado do Direito Administrativo. Desta feita, à partir da doutrina majoritária estudada, prefere-se acreditar que o Direito Urbanístico tem autonomia Didática, mas não Científica.

Entretanto, considerando-se que o foco deste trabalho não é a discussão da Autonomia da disciplina, acredita-se que a simples exposição da problemática gere interesse para o desenvolvimento de outros trabalhos. Da mesma forma, existem discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito de, em muitos casos, conflitos de competência para os institutos do Direito Urbanístico. Mais uma vez, cita-se que, ao não configurarem importância aos objetivos deste trabalho, devem ser temáticas buscadas para a confecção de estudos posteriores, havendo material para projetos que se enveredem por tal campo.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1995, p42.

¹⁵ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.32.

2.2. DIREITO AMBIENTAL: EVOLUÇÃO, OBJETO, CONCEITOS E AUTONOMIA

Da mesma forma que se considerou para o Direito Urbanístico, mostra-se essencial aqui o entendimento da questão ambiental e de sua problemática, fatos que levaram ao surgimento do Direito Ambiental. Mais que isso, poder-se-á traçar uma interrelação entre a evolução do tema ambiental e do tema urbanístico, pois diversos pontos se entrelaçam, o que será de elementar importância para a compreensão do restante do trabalho.

2.2.1. Meio Ambiente

Segundo obra de Vladimir Passos de Freitas¹⁶, notável conhecedor de temas ambientais, faz-se uma estimativa da presença do homem na Terra em cerca de 50.000 anos. E a população sempre expandiu em ritmo crescente desde então, calculando-se em 300 milhões de habitantes o número de humanos na época de Cristo, e em 545 milhões na Idade Média (1650 d.C). Fala isso para remeter à Teoria Malthusiana de que a curva de crescimento da população estaria em progressão geométrica enquanto a curva de alimentos progride aritmeticamente, havendo falta de alimentos para o contingente populacional.

É um tema comentado justamente pela problemática que gera a adaptação do homem ao ambiente em que vive, para que atenda às suas necessidades. Cita Freitas¹⁷ que “para o ser humano não há como definir o exato espaço necessário”, graças à sua tendência de se adaptar às adversidades, mesmo que isso reflita na dependência de certas tecnologias.

Assim sendo, observa-se, e sabe-se, que o homem não depende somente de seus esforços. Está limitado, é verdade, ao mundo em que está, e deve se importar com o meio do qual pertence e do qual retira os recursos para sua sobrevivência. Até

¹⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.27.

¹⁷ Ibid., p.28.

mesmo porque não é somente a sua sobrevivência que se encontra em pauta, mas a de todos os seres que compartilham desse espaço todo.

Deve-se buscar, em primeiro lugar, definir o que constitui o meio ambiente, para que se entendam as questões abordadas. De acordo com a Lei 9.638, de 13 de Agosto de 1981, em seu artigo 3º, inciso I, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Já para José Afonso da Silva¹⁸, o conceito mais exato do termo é expresso pela “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.”

Segundo o autor, como afirmado, o conceito mostra três aspectos distintos¹⁹: o meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, por edificações e equipamentos públicos; o meio ambiente cultural, considerando o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico, no sentido de terem agregado certo valor especial e meio ambiente natural, constituído pela interação dos seres vivos (bióticos) com elementos físicos e químicos do meio (abióticos). Entretanto, revela na continuidade das idéias que esses aspectos não são estanques, pois estão integrados “numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano”.

Portanto, conclui Freitas²⁰, chega-se ao entendimento de que meio ambiente é algo que esteve relacionado ao homem desde o princípio, e quem sabe, por muitas vezes, sem a atenção devida à sua importância, e do qual depende hoje e para sempre. Nesse ponto, há a evidência clara de uma ligação direta entre o que se faz hoje e o que as próximas gerações colhem, envolvendo aí os números populacionais atuais em face aos recursos disponíveis.

Tal situação reflete a clara necessidade de planejamento e regulamentação das práticas do homem que influam direta ou indiretamente sobre a sua qualidade de vida atual ou posterior, desenvolvendo medidas de planejamento, prevenção, proteção,

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.20.

¹⁹ Ibid., p.21-22.

²⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.28-29.

conservação, recuperação, entre outras cabíveis ao correto manejo dessa problemática. Para tanto, o Direito vem desenvolvendo mecanismos que relevam esse campo temático, abarcando em suas diretrizes os aspectos mais significativos em termos de regulamentação.

2.2.2. Do Direito Ambiental

Conforme remonta o Prof. Vladimir Passos de Freitas²¹, foi longo o caminho percorrido para que se chegasse ao nível atual de consciência ambiental. Nos dias presentes o meio ambiente é foco de informativos diários, pelo qual todos (ou então, muitos) se preocupam e se interessam.

Na continuidade do pensamento, indica que a legislação portuguesa já protegia, de formas típicas, o equilíbrio ecológico. Ainda que fosse no intuito de proteger a Coroa ou seus bens ou seus possíveis lucros. Assim, nas Ordenações já encontravam-se dispositivos de proibição de corte deliberado de árvores, ou de caça, ou ainda proteção das águas.

Já em 1824 com a Constituição do país recentemente proclamado independente, houve a implicação de menos importância ao tema, talvez porque no Brasil dispunha-se de muita quantidade e variedade de recursos, negando-se o fato da possível escassez. O Código Penal de 1830 nada versou sobre o tema, ficando nesses termos até 1890 com o Código Penal da República, que fazia referência aos incêndios provocados em matas ou florestas. Já em 1916, com o Código Civil impuseram-se algumas normas com reflexos ao meio ambiente, mas nada explícito e marcante.

Nos anos seguintes, explica Freitas²², surgem legislações sobre os maus tratos aos animais – Decreto 24.645/1934, o Código Florestal – Decreto-lei 23.793/1934, patrimônio histórico e cultural – Decreto-lei 25/1937 – e, em 1940, entra em vigor o atual Código Penal, com dispositivos de proteção indireta do meio ambiente. O escritor afirma que mudança determinante aconteceu na década de 1960, com novos e

²¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.16.

²² Ibid., p.17-21.

importantes textos legais, com “conotação de amparo à qualidade do meio ambiente”. Entre tais textos estão o Novo Código Florestal – Lei 4.771/1965, a Lei de Proteção à Fauna – Lei 5.197/1967, e o chamado Código de Pesca – Decreto-Lei 221/1967. Até então não existiam obras tratando especificamente de Meio Ambiente, ficando o tema para comentários normalmente indiretos, ou relacionados à propriedade.

Fora os textos legais, os principais passos na história do Direito Ambiental se deram na década de 1970, muito em virtude da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo na Suécia em 1972. Daí para frente se observa um avanço notável, com posicionamento de tribunais, maior número de obras escritas, outras leis e em 1973, no Fórum da Comarca de Itanhaém/SP, a propositura da primeira ação ambiental do país.

Na década de 1980 o avanço da consciência ambiental se acelerou, bem como a evolução da matéria. Há a entrada em vigor da Lei 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente – e da Lei 7.247/1985 – Lei da Ação Civil Pública. Culmina com a Constituição Federal de 1988, sendo que a Carta Magna passa a apresentar diretrizes expressas para o Meio Ambiente. Vladimir Passos de Freitas²³ destaca também o aparecimento de publicações importantes no campo doutrinário, com Paulo Affonso de Leme Machado e Édis Milaré.

Desde então, a história é mais recente e conhecida, com maior divulgação e conscientização ambiental, bem como dedicação aos temas dessa área. Muito em virtude das relações internacionais que o Brasil estabeleceu, convivendo mais próximo à problemática ambiental global. Tanto que em 1992 realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92/ECO-92), um marco para a questão ambiental mundial ao introduzir primordialmente a idéia do desenvolvimento sustentável, entre outros conceitos e diretrizes.

Já mais à frente, outro ponto legislativo relevante, merecedor de citação, foi a entrada em vigor da Lei 9.605/1998 – Lei dos Crimes Ambientais, prevendo a responsabilidade e punição dos agentes causadores de danos ao meio ambiente.

²³ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.22.

Atualmente, como cita Vladimir Passos de Freitas²⁴, é reconhecido no Brasil o direito fundamental do cidadão a um meio ambiente sadio. Não está no rol de garantias do artigo 5º da Constituição Federal, mas, nem por isso, é deixado de lado. Ingo Wolfgang Sarlet²⁵ afirma que assumem relevância destacada o direito à qualidade de vida e ao meio ambiente, anotando que:

“direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.”

No mesmo sentido, José Afonso da Silva²⁶ comenta a formação desse novo direito fundamental, pelo qual se tem a visão de uma nova projeção do direito à vida, no qual há de se incluir a manutenção das condições ambientais que são suporte à sadia qualidade de vida do homem, e o ordenamento jurídico deve dar resposta para essa nova necessidade social. Para justificar esse direito, e aí se manifesta concordante Vladimir Passos de Freitas²⁷, convoca alguns dos principais eventos internacionais, que justamente definiram o pensamento internacional da temática, sendo eles: a Declaração do meio Ambiente de Estocolmo, de Junho de 1972, criando-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), em Junho de 1992 e o Protocolo de Quioto, em Dezembro de 1997.

Considerando toda essa evolução apresentada, faz-se necessário determinar explicitamente o conceito atual de Direito Ambiental, bem como seu objeto de estudo e a situação de autonomia, ou não, da disciplina no sistema jurídico atual.

Como todo ramo do Direito, é importante considerar o Direito Ambiental sob dois aspectos, à luz de José Afonso da Silva²⁸. O primeiro é o Direito Ambiental Objetivo, referente ao “conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do

²⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.23.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.50-51.

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.62.

²⁷ FREITAS, op.cit., p.24.

²⁸ SILVA, op.cit., p.42.

meio ambiente”, enquanto o segundo é o Direito Ambiental como ciência, “que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

Quanto ao conceito de Direito Ambiental, opta-se pelo apresentado por Carlos Gomes de Carvalho²⁹, porque faz ele o levantamento de diversas das principais propostas conceituais, tanto no Brasil, como fora do território pátrio. Expõe conceitos de Sérgio Ferraz, Hely Lopes Meirelles, Toshio Mukai e Tycho Brahe no Brasil; de Michel Prieur na Europa e de Rodgers Jr., Cousillas e Fuenzalida nas Américas. Chega ao seguinte texto:

“Considero pois o Direito Ambiental como sendo um conjunto de princípios, normas e regras destinados à proteção preventiva do meio ambiente, à defesa do equilíbrio ecológico, à conservação do patrimônio cultural e à viabilização do desenvolvimento harmônico e socialmente justo, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação material e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas, de um modo geral.”

Como o citado autor cita, crê-se que o conceito supra-indicado concentra todos os elementos teóricos fundamentais à nova disciplina.

Outro ponto a se tratar ainda neste título é o objeto a que se destina o Direito Ambiental. Ora, crendo que o próprio conceito já expõe do que trata a disciplina, basta agregar informações para melhor esclarecimento. Conforme se denota das concepções até então visualizadas, a problemática ambiental é o foco da disciplina. Questionar se é para benefício do homem ou para proteção à natureza é imprudente. Obviamente um está correlacionado ao outro e não existe, isto visto antes, um antagonismo como alguns autores tratam. A problemática envolve tanto o homem como a natureza a que se envolve, albergando tanto a preservação natural como o desenvolvimento econômico-social equilibrado para a sociedade. Mais correto é citar que envolve toda a dinâmica existente entre esses sistemas, tentando garantir os padrões de qualidade de vida, em indissociável conexão à qualidade a um meio ambiente sadio, refletidos na crença da sustentabilidade. Concorde nessa idéia José Afonso da Silva³⁰, ao citar que o

²⁹ CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3 ed., rev. E ampl. São Paulo: Letras & Letras, 2001, p.126.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.41.

objeto do Direito Ambiental é a “ordenação da qualidade do meio ambiente com vista a uma boa qualidade de vida.”.

Para tratar sucintamente da autonomia do Direito Ambiental, sabe-se que há uma autonomia Didática da disciplina, mas questiona-se a Autonomia Científica. Estão ao lado da autonomia plena da disciplina autores como Vladimir Passos de Freitas, José Afonso da Silva e Carlos Gomes de Carvalho. Por outro lado, questionam alguns aspectos autores como Michel Prieur, Diogo de Figueiredo, Sérgio Ferraz e Toshio Mukai. Sabendo-se que toda a discussão sobre essa autonomia é base para um trabalho em específico, prefere-se omitir opinião, tendendo à crença de uma autonomia plena frente aos autores consultados.

Por fim, cabe ainda citar que a competência em matéria de Meio Ambiente é definida na Constituição Federal, cabendo a cada ente federativo sua parte. Entretanto, este é outro ponto de ferrenhas batalhas intelectuais, em vista à intervenção de entes em patamares dúbios de competência, gerando outra problemática a ser analisada por trabalho em específico, e que não adentraremos, portanto.

2.3. DA INTERAÇÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E O DIREITO URBANÍSTICO: O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Frente ao exposto até então, sabe-se da interação clara entre o Meio Ambiente e o Direito Urbanístico, estando profundamente correlacionados. Muitos dos pontos alcançados pelo Direito Urbanístico dependem de atuação do Direito Ambiental, e vice-versa.

Entende-se que ocorre a existência de um conceito certo e comum às duas disciplinas, o da sustentabilidade. Seus objetivos se encontram nitidamente no direito à sustentabilidade, prevendo um desenvolvimento equitativo entre social, econômico e ambiental, e no caso deste, também relevando a preservação. Mais que isso, considerando o urbanismo, o ponto de encontro se dá no Direito à Cidade Sustentável, como se verá em conceito próprio a seguir.

Para o entendimento deste título, deve-se inicialmente tratar do conceito de desenvolvimento sustentável. Havendo fácil compreensão hoje sobre o assunto, passe-se, sistematicamente, a um estudo bibliográfico sobre o atual Direito à Cidade Sustentável. Neste, e na sequência, far-se-á a correlação entre as áreas citadas pelo título, a fim de utilizar tal elemento como conector na metodologia a ser desenvolvida.

2.3.1. Desenvolvimento Sustentável

As palavras “Desenvolvimento” e “Sustentabilidade” não são absolutamente harmônicas, ao ver de Vladimir Passos de Freitas³¹. Lembrando Leonardo Boff³² para explicar, cita este autor que “desenvolvimento vem do campo da economia; não de qualquer economia, mas do tipo imperante, cujo objetivo é a acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear mesmo à custa de iniquidade social e depredação ecológica”, e que “a sustentabilidade provém do campo da ecologia e da biologia. Ela afirma a inclusão de todos no processo de inter-retrorelação que caracteriza todos os seres do ecossistema. A sustentabilidade afirma o equilíbrio dinâmico que permite a todos participarem e se verem incluídos no processo global”.

Justo por tal antagonismo, conforme indica Freitas³³, tornou-se imprescindível reagir à situação ali oposta. Houve a tentativa de ligar os interesses. O conceito de Desenvolvimento Sustentável, então, foi estabelecido após um momento de início de problemáticas ambientais mais freqüentes, ou pelo menos de sua percepção. Como citado anteriormente, estudos passaram a mostrar a realidade da Teoria Malthusiana, a limitação de certos recursos, bem como os efeitos desastrosos de uma evolução humana em descompasso com o Meio Ambiente, provendo poluição, degradação, extinção, entre vários outros.

³¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.233.

³² BOFF, Leonardo. Um ethos para salvar a Terra. **Meio Ambiente Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2002, p.55.

³³ FREITAS, op.cit., p.233-234.

Nesse sentido, Fritjof Capra, renomado pensador em termos de sustentabilidade, veio a elaborar a obra “A Teia da Vida”³⁴, explicitando vários dos conceitos importantes à nova compreensão dos sistemas inter-vivos, ressaltando essa dinâmica de uns com os outros. Capra expõe parte das idéias apresentadas na obra em artigo publicado na Revista Exame de Agosto de 2003³⁵, no qual afirma a existência de dois fenômenos mundiais que vêm progredindo em grande escala, mas estão em sentidos contrários. Para ele, “a economia formal está organizada de forma a maximizar a riqueza e o poder de suas elites. O outro movimento está preocupado com as redes da natureza, com a teia da vida. Seu objetivo é maximizar a sustentabilidade.”.

Baseando-se agora em Pedro Carlos Schenini³⁶, o que ocorreu é que o homem, em determinado momento, passou a enfrentar um dilema: sobreviver e evoluir sem destruir a si mesmo ou a continuidade da espécie no planeta. Surgiram ideais e propostas para encontrar melhores formas de desenvolver, ao mesmo tempo tratando da qualidade de vida e do avanço econômico. Marco dessa revolução foi a Conferência de Estocolmo, na Suécia, em 1972, onde já se tinha uma visão mais correta da atual conjuntura e em que foi redigida a Declaração sobre o meio Ambiente Humano. Este documento fez um alerta para que o desenvolvimento econômico tivesse continuidade, mas com a manutenção da própria vida e de sua qualidade, o que envolve, obviamente, questões ambientais.

Schenini ainda lembra que no início da década de 1980, por solicitação das Nações Unidas, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento elaborou estudo a qualidade ambiental mundial àquele tempo, apresentando relatório com título “Nosso Futuro Comum”. Sob a nova ótica, esse texto demonstrou que cabia a cada um dos indivíduos manter a sustentabilidade global, tendo no horizonte a sua própria preservação. Também conhecido como “Relatório Brundtland”³⁷, de 1987, este

³⁴ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 7 ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

³⁵ CAPRA, Fritjof. Um Jeito de Sustentar. **Revista Exame**. Edição de 20 de Agosto de 2003.

³⁶ SCHENINI, Pedro Carlos e outros. Ações de Sustentabilidade na Gestão Pública. **Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável**. Organizadores: Pedro Carlos Schenini, Daniel Trento do Nascimento e Edson Telê Campos. Florianópolis: FEPESE, Papa-Livro, 2006, p.53.

³⁷ CMMAD – Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

documento referente àquele encontro apresentou pela primeira vez a expressão “Desenvolvimento Sustentável”, e junto com ela seu conceito mais amplo e aceito (CMMAD, 1991):

“O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.”

Mais à frente, continua Schenini³⁸, já encaminhando-se para o fim da década de 1980, surge Jeffrey Sachs, um dos mais expressivos autores sobre o tema, concordando com aquelas diretrizes antes mencionadas, mas dando ao conceito um viés mais prático. Indicou que o que faz a evolução ser sustentável é que seja traçado um caminho para o desenvolvimento destinar espaços para harmonização social e objetivos econômicos, albergando o gerenciamento ecológico sadio, num espírito de solidariedade com as futuras gerações.

Ainda, nessa linha temporal, é importante comentar a ECO-92, chamada também de “Conferência da Terra”, realizada no Rio de Janeiro. Conhecido de todos

Em todas as linhas de conceitos, conforme estudo de Schenini, há um conjunto de características básicas ao Desenvolvimento Sustentável. Cita, por exemplo, David Pearce para verificar que o novo conceito da expressão já previa, em 1994, a ênfase no aumento da qualidade de vida, sob enfoque da saúde populacional, educação e bem estar social em geral.

Cabe ainda expor o pensamento de Stuart L. Hart³⁹, este mais voltado às estratégias a serem traçadas para a aproximação de um Desenvolvimento Sustentável:

“O imperativo na aplicação de atividade de DS está na identificação das oportunidades a serem aproveitadas, pois o perigo hoje está claro: crescimento explosivo da população com o rápido esgotamento dos recursos, juntamente com mais urbanização e industrialização, estão criando um terrível fardo. Três estágios nas estratégias são identificados: prevenção da poluição, produtos planejados (stewardship), e o desenvolvimento de tecnologias limpas.”

³⁸ SCHENINI, Pedro Carlos e outros. Ações de Sustentabilidade na Gestão Pública. **Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável**. Organizadores: Pedro Carlos Schenini, Daniel Trento do Nascimento e Edson Telê Campos. Florianópolis: FEPESE, Papa-Livro, 2006, p.53-54.

³⁹ HART Stuart L. **Beyond greening strategies for a sustainable word**, Harvard Business Review- USA, v.75, iss.1, jan/fev, 1997, p.76.

Por fim, o que se pode afirmar, à luz do trabalho de Schenini, é que os conceitos de Desenvolvimento Sustentável até então apresentados estão baseados em três pilares elementares: o crescimento econômico, a equidade social e o equilíbrio ecológico, e todos eles observados sob um critério holístico de harmonia e responsabilidade comum, para a própria e para as próximas gerações.

2.3.2. Do Direito à Cidade Sustentável

Já comentado anteriormente foi que a rápida evolução das cidades brasileiras se deu sem uma base jurídica adequada, ou mesmo a implementação de qualquer política pública específica. Também sabe-se que, em virtude dessa evolução, mudanças profundas ocorreram na sociedade brasileira, tanto em ordem socioeconômica, como territorial, cultural e ambiental. Detalhe desse desenvolvimento urbano é encontrado no texto de Edésio Fernandes⁴⁰ ao citar que todo o avanço se fez sob o paradigma jurídico do civilismo clássico. Este, por sua vez, não respondia às necessidades daquele fenômeno em acontecimento. Era complexo, multidimensional e com tantas implicações profundas que gerou a mudança de um país de base agrária exportadora em um país urbano-industrial.

Naquele contexto, citam Felipe Lucena e Maria Eliza da Silva⁴¹, as populações das áreas rurais chegavam às cidades, onde não havia o apoio necessário e viam-se desprovidas de infra-estrutura mínima e ignoradas por políticas urbanas. Passaram a ser grupos segregados espacial e economicamente em bairros periféricos abandonados, ignorados ou sob a conformação do Poder Público.

Na continuação do pensamento dos autores, citam que pela somatória da veloz urbanização com a pobreza social, houve o descaso pela dignidade humana, exposto

⁴⁰ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.07.

⁴¹ LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6221.

pela exclusão social e pela degradação ambiental, com impactos socioambientais desastrosos e como conseqüências reverberantes até os dias atuais.

Já no início da década de 1960, como expões Nelson Saule⁴², tiveram início movimentos destinados a projetar as reformas estruturais da questão fundiária na zona rural e urbana. Entretanto, afirma-se que o golpe militar (1964-1984) minimizou os vestígios de uma democracia e a possibilidade da realização de tais ideais. Essas temáticas só foram reaparecer entre as décadas de 1970 e 1980, ao início de um tímido avanço dos movimentos sociais, que ganhavam mais visibilidade e relevância política. Reivindicavam ser importante a politização da questão urbana, tida como elemento fundamental para o avanço de democratização da sociedade.

Felipe Lucena e Maria Eliza da Silva comentam que⁴³:

“A efetiva mudança deste paradigma teve aspiração popular com a apresentação de uma proposta de emenda popular à Assembléia Nacional Constituinte, com vistas de introduzir a reforma urbana. A Constituição da República ganhou, então, um capítulo sobre a política urbana, inserido dentro do título destinado à ordem econômica e financeira.”

Assim, ainda à luz dos citados autores, a Carta Magna em seus artigos 182 e 183 alteraram o *status* jurídico das cidades, demonstrando o reconhecimento da plena urbanização do Brasil. Passaram a adotar organização socioeconômica e político-territorial diferente daquelas dos institutos do Código Civil de 1916, principalmente. Destacam que somente depois de dez anos entraria em vigor lei regulamentadora desses dispositivos previstos constitucionalmente. Tal Lei, de número 10.257/2001, se auto-intitulou Estatuto da Cidade, cabendo o destaque para esse texto legal, que foi recebedor de diversos prêmios internacionais.

Lucena e Silva⁴⁴ afirmam que essa trajetória dos movimentos sociais pela reforma urbana passou a alimentar, de certa forma, o desejo coletivo por um direito diferenciado, entendido como o direito a uma cidade sustentável, considerado à época um direito fundamental emergente no sistema jurídico nacional, ganhando forma e

⁴² SAULE, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007, p.48.

⁴³ LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6221.

⁴⁴ Ibid., p.6223.

tratamento jurídico recentes. É um conceito que atravessa o campo político e científico e alcança o jurídico, exigindo sua tutela específica.

Isso se reflete no artigo 182 da Constituição Federal, quando o texto legal passa a determinar que a política de desenvolvimento urbano é objetivada a ordenar o completo incremento das funções sociais da cidade, tratando, desde então, o planejamento urbano como instrumento obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Ainda, condiciona a função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, deixando claro o poder político que se instalou nas urbes.

Ainda para os mesmos autores⁴⁵, essas mudanças tiveram reflexos sobre o próprio entendimento sobre a cidade, no qual ela:

“(...) assume a condição de espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes, onde o usufruto coletivo da riqueza, bens e conhecimentos são garantidos a todos. O seu território é lugar de exercício e cumprimento dos direitos difusos e a sua gestão se dá de forma democrática e coletiva.”

Por sua vez, o planejamento urbano das urbes passa a ser idealizado com o objetivo de atender à função social antes citada, tendo como componentes elementares: a moradia, o meio ambiente equilibrado, equipamentos e serviços urbanos, o saneamento básico, o transporte público, a cultura e o lazer.

Assim, frente à nova compreensão de cidades e de seu planejamento urbano, concebe-se que deve ser assegurado o direito a uma cidade a todas as pessoas, havendo a garantia do seu desenvolver dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Essa previsão pela qualidade de vida urbana, como citam Lucena e Silva⁴⁶, recebe impulsos constitucionais dotados de força normativa vinculante. Surge, dessa forma, o direito à cidade sustentável.

Em pensamento de Nelson Saule⁴⁷, trata-se do escopo do Direito à Cidade Sustentável:

⁴⁵ LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6223.

⁴⁶ Ibid., p.6224.

⁴⁷ SAULE, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007, p.50.

“O direito à cidade sustentável visa garantir às pessoas que nela habitam - e para as futuras gerações - condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade sustentável se transforma num novo direito fundamental, instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.”

O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por sua vez, é de interesse de todos os habitantes, uma vez que todos os cidadãos são afetados pelas atividades, funções e impactos ali desempenhados. Para tanto, é com a cidade a relação visualizada entre os sujeitos, constituindo esta um bem de vida difuso, como exposto por Felipe Lucena e Maria Eliza da Silva⁴⁸. Citam eles que

“Como princípio que busca a construção de uma nova ética urbana, a função social da cidade almeja o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento urbano sustentável, isto é, o desenvolvimento econômico que alia harmonia ambiental e inclusão social, que não desconsidera o valor humano para o desenvolvimento das cidades.”

Já o direito à cidade sustentável, à luz dos escritores já mencionados, é arquitetado com desígnios e subsídios próprios, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos, sendo um direito transindividual, de natureza indisponível, cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas pela circunstância fática de habitarem o mesmo espaço físico e político.

Dando continuidade ao pensamento, justificam os autores Lucena e Silva a consideração do Direito à Cidade Sustentável como direito fundamental⁴⁹:

“A erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais, bem como a promoção do bem de todos são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Já os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade são vértices axiológicos de interpretação constitucional e núcleos centrais que emanam e validam os direitos fundamentais. O direito à cidade sustentável apresenta idênticos propósitos, é desdobramento destes princípios e deles retira validade, impõem-se, portanto, seja reconhecido como direito fundamental por excelência. Tal direito constitui-se, ainda, em norma de ordem pública e interesse social, além de conformar a função social da propriedade (princípio constitucional expressado entre os direitos e garantias fundamentais – art. 5º, XXIII) de modo que guarda em seu âmago a categoria de direito fundamental. Ao apresentar coerência e harmonia com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro e com os princípios

⁴⁸ LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6225.

⁴⁹ LUCENA, loc. cit.

constitucionais, o direito à cidade sustentável pode ser incluído como direito fundamental em razão do comando normativo ínsito no artigo 5º § 2º da Carta Magna, que permite ampliar o leque de direitos e garantias fundamentais formalmente estampadas.”

Ou seja, o Direito à Cidade Sustentável além de firmar-se em garantia contra a intervenção indevida ou abusiva do Poder Público, exige atividade Estatal (prestações positivas), em prestações de natureza jurídica e material, bem como criando pressupostos fáticos próprios do exercício efetivo dos direitos garantidos pela Lei Maior (prestações positivas).

José Afonso da Silva⁵⁰ explica que as idéias expostas, relacionadas ao Direito à Cidade Sustentável, conformam-se com os chamados direitos fundamentais de segunda geração, ou, ainda, denominados de direitos sociais. Os direitos de segunda geração tiveram tempo de questionamento jurisdicional, sujeitados à condição de normas programáticas em virtude de lhes carecer as habituais garantias conferidas aos direitos da primeira geração. Em um instante, deixaram de ser visualizados e projetados, situação esta que se modificou com a previsão constitucional de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, e que se estendeu ao Direito à Cidade Sustentável.

Marcante, nesse sentido, é a aplicação e a interpretação do Direito à Cidade Sustentável. Destacam Felipe Lucena e Maria Eliza da Silva⁵¹ que deve sempre buscar a sua máxima efetividade. Proibida é a interpretação que lhe restrinja ou retire o completo entendimento. E para que se efetive esse máximo aproveitamento na aplicabilidade imediata, o Direito à Cidade Sustentável possui outras características próprias dos direitos fundamentais: a indisponibilidade, a imprescritibilidade e a universalidade. A primeira, sucintamente, inviabiliza sua alienação, transferência e renúncia; a segunda define que ele nunca deixe de ser exigível e a terceira incide na atribuição do direito a todos os homens, desconhecendo fronteiras, etnias, cor, raça, sexo e religião.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.184.

⁵¹ LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6227.

Frente ao exposto, é improvável não compreender o Direito à Cidade Sustentável e sua efetividade na sistemática brasileira. Garantir as funções sociais da cidade é optar pela promoção da justiça social, fomentar o desenvolvimento econômico e a preservação de um meio ambiente sadio e equilibrado. Negar o Direito à Cidade Sustentável como direito fundamental é opor-se ao texto constitucional, transitando em sentido absolutamente oposto à dignidade da pessoa humana.

2.3.3. Correlação Urbanístico-Ambiental no Conceito de Cidade Sustentável

Frente a todo o já exposto, crê-se no evidente entendimento da correlação entre as áreas Urbanística e Ambiental pelo conceito do de Cidade Sustentável (e o seu Direito). Para tanto, este tópico textual somente trará algumas relevantes lembranças da interligação existente.

Inicia-se com uma citação de Alfredo Sirkis⁵²:

“Por muito tempo as relações entre o ambiente natural e o construído foram vistas sobre o prisma do conflito. A idéia da separação, do confronto, da subjugação do ambiente natural frente à vontade criadora e construtora foi uma constante. (...) Mesmo as correntes de arquitetos que aparentemente valorizavam os espaços verdes não conseguiam perceber que a cidade de concreto, asfalto e vidro na verdade não constituía um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune aos seus ciclos, dinâmicas e reações.”

Ora, esta citação evidencia a intrínseca e indissociável relação entre o homem e o meio ambiente. Por mais distante que se esgueire o pensamento do indivíduo para evitar os acontecimentos naturais, evidente é a inseparável e íntima dependência do homem pelo meio em que vive, até porque faz parte de todo um sistema muito maior.

No mesmo sentido expressa-se Harvey S. Perloff⁵³, afirmando que “o interesse pela qualidade do meio ambiente urbano constitui, em grande parte, a convergência de outros dois temas públicos que se acham em plena evolução.”. Continua:

⁵² SIRKIS, Alfredo. O Desafio Ecológico das Cidades. **Meio Ambiente no Século 21**. TRIGUEIRO, André (org.). Rio de Janeiro: Autores Associados, 2005, p.215.

⁵³ PERLOFF, p.9, apud SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.22.

“Um deles é o interesse pela qualidade do meio ambiente natural: qualidade do ar, da água, áreas florestais e de outros recursos. O outro é o interesse pelo desenvolvimento de nossas comunidades urbanas: com todos os temas que entram na rubrica de uma planificação mais tradicional da cidade, mas centrada mais recentemente num interesse especial pelos seres humanos da cidade. A qualidade da vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados.”

Como é de se esperar, não somente o homem está ligado intimamente ao meio ambiente, mas também toda a sua estrutura e processos, e aí, diga-se, é encontrada a cidade. O mesmo autor ainda faz citação memorável⁵⁴:

“A qualidade do meio ambiente em que a gente vive, trabalha e se diverte influi consideravelmente na própria qualidade de vida. O meio ambiente pode ser satisfatório e atrativo, e permitir o desenvolvimento individual, ou pode ser nocivo, irritante e atrofiante.”

Enfim, além da existência do homem, da grande dependência de suas estruturas e processos, a qualidade ambiental ainda é determinando no que tange a qualidade de vida como um total. Em destaque de José Afonso da Silva⁵⁵ é feito o ressaltado da importância que o Poder Público dá a toda essa dinâmica:

“A qualidade do meio ambiente transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem-estar do Homem e de seu desenvolvimento.”

Além do já óbvio entendimento pela interligação dos temas tratados, cabe, por fim, informar a ênfase que Vladimir Passos de Freitas (FREITAS, 2005, p.236) faz em sua obra. Faz a correta indicação de que a própria expressão “Garantia de Cidades Sustentáveis” foi introduzida na legislação brasileira justamente pelo Estatuto da Cidade, abarcando, mais do que nunca, a evidente correlação entre a questão ambiental e a urbanística. Sendo essa Lei objeto de estudos deste trabalho, não se poderia deixar tal comentário à parte, evidente que é o intuito urbanístico do citado Diploma Legal. Indubitavelmente, afirma-se também o seu interesse ambiental, ou, por quê não dizer, pela sustentabilidade. Tendo já isto em mente, observa-se na sequência

⁵⁴ PERLOFF, p.9, apud SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.22.

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.24.

quais os destaques da Lei 10.257/2001, ressaltando os aspectos ambientais a ela inerentes.

2.4. LEI 10.257/2001: O ESTATUTO DA CIDADE

Em verdade, destaca Marcos Abreu Torres⁵⁶, a preocupação central da Lei 10.257/2001 é, com certeza, tratar questões de ordem urbanística, com os objetivos de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 e de reforçar os instrumentos de Direito Urbanístico que já vinham sendo aplicados em diversos municípios, garantindo tratamento legislativo federal sobre diversos deles.

Dessa forma observado, discorre-se sucintamente a respeito dos aspectos gerais da Lei aqui em foco.

2.4.1. Descrição Geral

Apresenta-se síntese dos aspectos mais relevantes desse texto normativo, qual seja a Lei 10.257/2001, conforme relata Toshio Mukai⁵⁷ em seu texto. Destaca o autor que é necessária essa visão geral da lei, analisando o que representa em termos jurídicos, “embora em síntese apertadíssima”.

Originou-se de projeto de Lei de n.º 2.191/1989, de Raul Ferraz; já no Senado Federal, tomou o n.º 181/1989 e, por fim, na Câmara dos Deputados o n.º 5.788/1990. Somente em Junho de 2001 seria aprovada e passaria a vigorar a Lei 10.257/2001. Com o destaque de Torres⁵⁸:

“A demora na produção de um texto como o Estatuto da Cidade deu-se em virtude da dificuldade de se entender como o ambiente natural influencia o ambiente construído e vice-versa. Essa relação de integração entre um e outro

⁵⁶ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.197.

⁵⁷ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.260-265.

⁵⁸ TORRES, op. cit., p.199.

sempre gerou conflitos entre arquitetos e urbanistas de um lado, e ecologistas do outro. Enquanto os ecologistas, culpando as cidades pelos males do Século XX, propunham um retorno à natureza, os urbanistas as defendiam, afirmando não serem elas a fonte principal de poluição.”.

Assim, após longas discussões, foi aprovada a Lei n. 10.257, de 10 Junho de 2001. Está dividida basicamente em cinco capítulos, conforme destaca Mukai⁵⁹ e se observa no texto legal: “I-Diretrizes Gerais; II-Dos Instrumentos da Política Urbana, com as seções de I a XII; III-Do Plano Diretor; IV-Da Gestão Democrática da Cidade e V- Disposições Gerais.”.

O autor acredita que os pontos mais relevantes do citado texto normativo são: a efetiva concretização do Plano Diretor; a fixação de diretrizes gerais em virtude do art. 182 da Constituição Federal (Da Política Urbana), para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; criação de novos institutos jurídicos, além da regulamentação do §4º do art.182 da CF (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos); fixação de sanções para Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua responsabilidade; instituição da gestão democrática e participativa e, por fim, as alterações na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística.

Na seqüência, Mukai⁶⁰ destaca as importantes partes de cada um dos capítulos.

a) Diretrizes Gerais

São indicadas pelo art. 2º da Lei 10.257/2001, e constam 16 previsões deste tipo⁶¹. Paulo de Bessa Antunes⁶² nomina tais diretrizes como “princípios norteadores da

⁵⁹ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.259.

⁶⁰ Ibid., p.260-267.

⁶¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;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

política urbana”, cujo objetivo principal é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, incluindo a segurança e o bem-estar dos cidadãos, o interesse da coletividade e o equilíbrio ambiental. Frisa-se a importância dessas diretrizes, visto a necessidade de clara exposição para o entendimento do restante do documento e dos intuitos a que se destina o diploma legal. São as previsões: (I) garantia do direito a cidades sustentáveis; (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (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; (V) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados; (VI) ordenação e controle do uso do solo; (VII) integração e complementaridade entre as atividades

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.

⁶² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.349.

urbanas e rurais; (VIII) adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade; (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; (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; (XIV) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; (XV) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias e (XVI) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização.

Essas diretrizes gerais passaram a vigorar no contexto da execução das Políticas Públicas de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, além de todo o mais indicado pela Lei 10.257/2001.

b) Instrumentos da Política Urbana

Dentre os instrumentos previstos pela Lei em seu artigo 4º, podem-se listar, dentre os mais importantes, segundo Toshio Mukai⁶³, aqueles em que houve a regulamentação (havia previsão em outro texto legal) e os que são inovadores.

Em um primeiro momento, aqueles referentes à regulamentação do §4º do artigo 182 da Constituição Federal: (I) Parcelamento e edificação compulsórios; (II) IPTU progressivo no tempo; (III) Desapropriação com pagamento em títulos.

Já os institutos inovadores são: (IV) Ao lado da usucapião especial de imóvel urbano, agora regulamentada (art. 183 da CF), criou-se a usucapião coletiva; (V) também criada a concessão de uso especial para fins de moradia (até agora no texto da Medida Provisória 2.220/2001, visto o veto dos artigos 15 a 20 do Estatuto da

⁶³ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.260.

Cidade); (VI) Direito de Superfície; (VII) Direito de Preempção; (VIII) Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado); (IX) Operação Urbana Consorciada; (X) Consórcio Imobiliário; (XI) Transferência do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Ainda, é possível destacar que o Plano Diretor é o principal instrumento previsto não só pelo Estatuto da Cidade, mas inicialmente pela Constituição Federal em virtude de sua relevância. Para o legislador, e entende assim também Mukai⁶⁴, constitui Capítulo à parte, destacado na previsão normativa.

c) Plano Diretor

O Capítulo III da Lei 10.257/2001 é dedicado completamente ao instituto, previsto como obrigatório, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, para cidades com mais de vinte mil habitantes. Mukai⁶⁵ entende que somente com o surgimento do Estatuto da Cidade esta obrigação constitucional se efetivou, pois duas disposições passaram a vigorar: a primeira que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa se ele não tomar providências para o Plano Diretor ser aprovado em até cinco anos após o vigorar da Lei, e a segunda que acresce como objeto da Ação Civil Pública e como motivo de ação cautelar respectiva a “ordenação urbanística”.

Deixando as discussões acerca da inconstitucionalidade das exigências do Plano Diretor de lado, destaca-se a imprescindível participação da comunidade nessas definições, atendendo à necessidade de Audiências Públicas conforme o art. 29, XII, da Constituição Federal. Contando com isso, também a publicidade de informações e documentos a qualquer interessado.

⁶⁴ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.264.

⁶⁵ Ibid., p.265.

d) Gestão Democrática da Cidade

O quarto capítulo do texto legal prevê o imperativo da democracia direta, com a utilização de diversos instrumentos para que se atinja esse fim. Entre eles, cita Mukai⁶⁶:

“(...) tais como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências de assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, referendo popular.

Prevê, ainda, o art. 43, a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com 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.”

e) Disposições Gerais

É previsto aqui o Consórcio Imobiliário (art.46) antes citado como instituto da Lei 10.257/2001. Também, prazos para tomada de providências a partir da data de entrada em vigor da Lei. Prazos que Toshio Mukai⁶⁷ critica em termos de constitucionalidade, mas não nos aprofundaremos nesses temas em virtude do escopo deste trabalho. Outros pontos deste capítulo são referentes à tributação aos imóveis urbanos relativos a serviços públicos, programas e projetos habitacionais de interesse social e as sanções ao Prefeito por improbidade administrativa.

2.4.2. Reflexos Gerais do Meio Ambiente na Lei 10.257/2001

Como citado em momento anterior, o Estatuto da Cidade tem foco na questão urbanística. Entretanto, também já comentado foi que há reflexos com atingimento na seara do Meio Ambiente juridicamente protegido. Segundo Milaré⁶⁸, não obstante a visão principal aos problemas urbanos, compreende de maneira implícita as exigências ambientais presentes na Lei 6.938/81 (Política Nacional do meio Ambiente) e na Constituição Federal.

⁶⁶ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.266.

⁶⁷ Ibid., p.267.

⁶⁸ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.631.

E o autor continua citando que é esse efeito implícito que se encontra no parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.257/2001⁶⁹:

"Como se vê, o alvo principal é a regulação da propriedade urbana, porém em prol de objetivos sociais. (...) Esta lassidão conceitual em relação ao meio ambiente não é rara nos textos legais, que costumam compartimentar a realidade ambiental separada da realidade social. Diga-se, de passagem, que esta prática bastante questionável não é peculiar aos textos legais, mas é bastante difundida por causa de deficiências conceituais e da visão reducionista que se tem da Questão Ambiental. Eis uma razão a mais para que o Direito Ambiental, em sua doutrina e em sua prática, considere o meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e de cada cidadão"

Marcos Abreu Torres⁷⁰ passa a discorrer para que se entenda a visão holística e sistêmica do Meio Ambiente, em conjunto com as idéias de Wolff⁷¹. Depreende-se que a expressão, "meio ambiente", ultrapassa o sentido comum, relativo ao natural (flora, fauna, solo e água). É um conceito que abrange também o contexto do homem, em que se envolvem aspectos culturais, históricos, antropológicos, sociais. É nesse sentido a visão de Paulo Affonso Leme Machado⁷², dando destaque às questões ambientais referentes ao Poder Público: Águas, Agrotóxicos, Áreas Verdes e Praças, Atmosfera, Cultura (proteção de bens e valores culturais – histórico, social, cultural, antropológico), Fauna, Flora, Resíduos, Som e Tráfego, entre outros. Ou seja, não são somente os aspectos naturais relevantes em termos ambientais, pois hoje se considera a expansão dos critérios e conceitos dessa natureza.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁷³ afirma que o Estatuto da Cidade, hoje, é a mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial (construído). Frente aos estudos realizados para este trabalho, acredita-se na importância da norma para este ambiente construído. Entretanto, a opinião do doutrinador citado discorda de todo o cabedal teórico que vinha sendo reunido até então, porque acredita que o objetivo do

⁶⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.632.

⁷⁰ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.198.

⁷¹ WOLFF, Simon. O Direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. Belo Horizonte, ano 3, n. 13, jan.-fev. 2004, p.1357.

⁷² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p.399.

⁷³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006, p.268.

legislador foi tratar somente o meio ambiente artificial, aquele das empreitadas do homem. Como visto até aqui, a relação do homem não vai somente até onde se estendem suas construções, e nem o Estatuto da Cidade entende assim.

Além disso, como apresentado anteriormente, o próprio Conceito de Desenvolvimento Sustentável em Cidades, ou Cidades Sustentáveis, é em decorrência de diversos critérios, não somente naturais ou artificiais, ou ainda meramente construtivos. São aspectos sociais, econômicos, estruturais, culturais, ambientais, históricos, entre outros que trabalhem no equilíbrio das relações de uma cidade e seu entorno. Retomando a idéia antes exposta conforme Sirkis⁷⁴, é ultrapassado entender que são pontos controversos e conflitantes o meio ambiente artificial e o natural, o desenvolvimentista e o preservacionista.

Não se nega o significado diferenciado, como ressalta Torres⁷⁵, mas, ainda assim, como também lembra SIRKIS⁷⁶, por mais antropizadas que estejam as áreas (ou cidades), a natureza e os ciclos naturais sempre estarão presentes, em um constante relacionamento indissociável.

Contudo, na relação entre o ambiente natural e o construído sabe-se que a interdependência é de efeitos claros, mas cada vez mais tende a se desequilibrar sua proporção. A expansão do ambiente artificial sobrepõe-se sobre o natural a cada pouco. Dentre alguns dos fatos geradores, cita Marcos Abreu Torres⁷⁷ “o processo desenfreado de urbanização territorial, aliado à especulação imobiliária nos grandes centros urbanos, está devastando (...) os resquícios ambientais”. À luz do citado escritor, isso ocorre por diversos motivos, desde falta de políticas urbanas e de desenvolvimento até a ausência do Poder Público fiscalizatório e protetivo.

Por outro lado, destaca-se em outro comentário de Torres⁷⁸ que com o advento do Estatuto da Cidade, os municípios passaram a contar com um ferramental jurídico de extrema importância na busca de Cidades Sustentáveis. É na problemática da relação

⁷⁴ SIRKIS, Alfredo. O Desafio Ecológico das Cidades. **Meio Ambiente no Século 21**. TRIGUEIRO, André (org.). Rio de Janeiro: Autores Associados, 2005, p.215.

⁷⁵ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.199.

⁷⁶ SIRKIS, op. cit., p.215-216.

⁷⁷ TORRES, op. cit., p.200.

⁷⁸ Ibid., p.198.

homem-natureza que vem atuar esse Diploma Legal. Conforme o autor, essa situação de “resposta” da Lei se dá graças ao preenchimento das lacunas do planejamento urbano com elementos de Direito Urbanístico. Ainda no mesmo pensamento, cita o autor:

“Com tais elementos em mãos, o Poder Público dispõe agora de um marco regulatório na 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.”

Observa-se, dessa maneira, a inequívoca importância do Estatuto da Cidade na questão ambiental, bem como o inverso, a intrínseca presença dos temas ambientais no Estatuto da Cidade, influenciando suas definições e, ao que parece, seus instrumentos em diversos pontos. Outrossim, pode-se observar a presença marcante do Direito à Cidade Sustentável nos termos da Lei 10.257/2001, surgindo esta também como resposta aos anseios de um período mais ambientalmente consciente.

Assim, após o levantamento dos aspectos teóricos relevantes ao entendimento do estudo a ser finalizado, passa-se à metodologia para atingir os objetivos inicialmente propostos, qual seja, justamente verificar a presença dos temas ambientais nos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade.

3. METODOLOGIA

A Metodologia de um trabalho deve indicar todos os passos, os métodos, as técnicas, os materiais, a definição da amostra/universo e a análise dos dados que serão empregados para chegar ao que se pretendia nos objetivos do trabalho.

É um texto preparado pelo autor em que, utilizando-se dos conhecimentos adquiridos no levantamento do referencial teórico, estejam eles expostos (os mais relevantes) ou não, deve-se buscar atender aos pressupostos básicos evidenciados no projeto, em específico os objetivos propostos.

Para tanto, far-se-á o desenvolvimento de uma metodologia abordando os principais tópicos de interesse para o trabalho e seus alvos.

Inicialmente, identifica-se importante estabelecer o significado do termo “*interface*”. Conforme o Dicionário Aurélio, corresponde ao “Limite comum a dois corpos, sistemas, fases ou espaços, que permite sua ação mútua ou intercomunicação ou trocas entre eles”.

Assim, pela metodologia busca-se visualizar a presença, ou não, da questão ambiental na nos instrumentos da Lei 10.257/2001.

O primeiro ponto a se abordado no método é o levantamento de todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Para tanto, deve-se limitar o objeto de estudo, visto que os instrumentos são incontáveis, já que aqueles presentes no texto legal são exemplificativos. Optou-se por abordar os instrumentos conforme o artigo 4º do Diploma Legal em questão, fazendo-se marcações (numerações) para a o fácil desenvolvimento dos estudos para cada um dos instrumentos listados. O no mesmo momento do trabalho, deve-se ainda descrever sinteticamente cada um dos instrumentos elencados, esperando-se visualizar o cerne da proposta de cada um. Far-se-á conforme doutrina dominante.

A partir da descrição sintética de cada instrumento, deve-se realizar, no segundo ponto, a definição dos critérios para avaliação dos instrumentos. Afinal, uma análise sempre deve ter parâmetros em que se basear.

Na sequência, faz-se a análise da presença, ou não, de questões ambientais naquele determinado instrumento. Este estudo deve ser elaborado utilizando-se o referencial teórico levantado no primeiro capítulo deste trabalho, formador de conhecimento no assunto, bem como doutrina específica ao tema e os parâmetros de classes levantados. Cada instrumento deve ser classificado de acordo com a incidência ambiental: direta, indireta ou inexistente.

Em um momento posterior, já na Apresentação dos Resultados, deve-se demonstrar de forma ilustrativa o que foi avaliado, seja por meio de quadros, tabelas ou gráficos, albergando ainda os principais pontos de contato da temática ambiental com o instrumento.

Por sua vez, nas Considerações devem ser tecidos comentários acerca do estudo, de sua importância, dos principais pontos, destaques, entre outros, guardando para a Conclusão o momento de revelar o atingimento, ou não, dos objetivos primários e secundários deste trabalho.

3.1. LEVANTAMENTO E DESCRIÇÃO SINTÉTICA DOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PELO ESTATUTO DA CIDADE

O levantamento dos Instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade é realizado observando-se o artigo 4º da Lei (10.257/2001)⁷⁹. O texto expõe seis modalidades de instrumentos em geral: (I) Planos nacionais, regionais e estaduais; (II) Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (III) Planejamento Municipal; (IV) Institutos tributários e financeiros; (V) Institutos jurídicos e políticos e (VI) Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV).

Esses institutos caracterizam um padrão geral, observando-se que alguns têm previsões específicas de que tipos de instrumentos podem ser utilizados, não se limitando a estes, por óbvio, já que o caput do artigo 4º indica que serão utilizados estes instrumentos, dentre outros. Assim, para o Planejamento Municipal (item III), são prescritos nominalmente alguns instrumentos. São eles: a) Plano Diretor; b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) Zoneamento ambiental; d) Plano

⁷⁹ 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; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009) u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009) 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.

Plurianual; e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) Gestão orçamentária participativa; g) Planos, programas e projetos setoriais e h) Planos de desenvolvimento econômico e social.

Por sua vez, para os Institutos tributários e financeiros (item IV) também é feita a consideração de certos tipos, estando ali: a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) Contribuição de melhoria e c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

O item V prevê espécimes de Institutos Jurídicos e Políticos, constando: 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 comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) Referendo popular e plebiscito; t) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e u) Legitimação da posse.

Apesar de evidenciar tipos de instrumentos, o Estatuto da Cidade deixa claro que não regulamentará todos dependendo de legislação específica, até porque os tipos sugeridos não correspondem a um elenco restritivo.

Passa-se à explanação sucinta de cada instituto previsto, abarcando os objetivos a que se propõem. É importante destacar, a este momento, que a descrição obviamente não será aprofundada, mas tentará abarcar todos os fatores fundamentais para que se chegue ao entendimento necessário para realizar a análise posterior de interface ambiental, conforme prevê a metodologia.

3.1.1. Planos nacionais, regionais e estaduais

José Afonso da Silva⁸⁰ explica que o planejamento geralmente é um processo técnico instrumentado para modificar a realidade existente e seu futuro, buscando objetivos previamente determinados.

Continua o autor afirmando que a questão do planejamento, nos tempos atuais, tomou novos rumos, e em virtude disto foi até institucionalizado e transformado em tema de Direito, previsto inclusive pela Constituição Federal nos artigos 21, IX; 174; 30, VIII e 182. Ainda, Reconhece o que parte da doutrina expressa em dois tipos de planos: os indicativos e os imperativos, aqueles sugerindo e estes obrigando os destinatários a cumprirem suas especificações.

No Brasil, há a visão de um sistema de planejamento urbanístico estruturado, nos termos em que cita José Afonso da Silva⁸¹, com previsão para uma hierarquia e uma inter-relação entre os planos elaborados, graças à Constituição de 1988. Em conformidade com o texto do artigo em correspondência no Estatuto da Cidade, o citado doutrinador já previa a divisão entre Planos Federais, Estaduais e Municipais. Dentro dos primeiros estariam elencados os Planos Nacionais, estabelecendo diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano do país; também os Planos Macrorregionais, que ficariam sob a responsabilidade de superintendências para desenvolvimento das regiões geoeconômicas do país e também os Planos Setoriais, nos quais seriam previstas a ordenações territoriais especiais, temáticas (plano de defesa das águas, plano de viação, plano de defesa da fauna, etc.).

Já no segundo tipo hierárquico de planos, os Estaduais, estariam Planos Gerais, correspondentes à ordenação geral do estado, respeitando e seguindo previsões de planejamento superior (Federal) e, também, Planos Setoriais, conforme temática ou especialidade. Por fim, o planejamento de nível Municipal teria por base Planos Microrregionais, com validade na coordenação de cada Região Administrativa do estado; Planos Gerais do Município, correspondente ao Plano Diretor Municipal; Planos Parciais, diretivos de determinadas esferas com necessidades dentro do Município, como

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1995, p.77-79.

⁸¹ Ibid., p.92-93.

o zoneamento, melhorias urbanas, parcelamento, etc. e, enfim, Planos Especiais, referentes a uma exigência feita, como para um Distrito Industrial, a renovação de áreas, entre outros. Na sequência, o escritor de inquestionável conhecimento passa a discorrer aprofundadamente sobre os tipos de planos e suas estratégias, amplitude, características e competências. Apesar de ser um interessante estudo, a descrição sucinta a que se propõe esta metodologia já abarcou todo o conteúdo necessário à análise posterior.

Cada planejamento possui uma metodologia, objetivos diferentes e formas diferentes de se apresentar. É o que prevê em sua obra Fernando Alves Correia⁸², professor da Faculdade de Coimbra. Para ele, um planejamento pode ter diversos tipos, variando conforme os critérios de finalidade do plano; do espaço a que se aplica; da função das previsões (diretivas, operativas ou de execução) e da eficácia jurídica dos planos (referente aos destinatários e o tipo de vínculo a que cada um fica submetido). Por isso não se consegue determinar de que forma um planejamento deve ser feito, em um modelo rígido e definido. Sabe-se, por experiência, que se deve passar por um momento de diagnóstico, este feito através de estudos; também por uma fase de levantamento da problemática; uma metodologia aplicada para que se resolva a problemática levantada, dependendo do caso; a apresentação do prognóstico, em que se define o que deve ser feito para aquele caso, e as metodologias de execução ou manutenção do planejado. Mas isso não há, como se disse, um formato determinado para certos tipos, e sim uma idéia geral dos procedimentos a seguir, como citado assim, mas que também se faz dependente da situação que se avalia.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira⁸³, o planejamento tem por objetivo “dar sintonia e coordenação à ocupação do espaço de uma cidade”. O deslocamento de pessoas, o surgimento de atividades econômicas e dinâmicas sociais diferenciadas tornaram o território e seu processo de ocupação desordenados. Para tanto, o planejamento visa atuar na área urbana, dando enfoque aos problemas encontrados, sejam de ordem econômica, social ou ambiental, e suas dinâmicas umas com as outras. Ainda, importante é salientar que o planejamento também se destina às

⁸² CORREIA, Fernando Alves. **Manual do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001, p.252-265.

⁸³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.35.

dinâmicas existentes entre o urbano e as outras esferas, para que se tenha uma integração completa do sistema.

3.1.2. Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

Sabe-se, como cita Régis Fernandes de Oliveira⁸⁴, que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões precisam de uma atenção especial. É indispensável que haja harmonia entre os diversos governos por elas abrangidos. É preciso que se faça a discussão conjunta das soluções para as problemáticas encontradas, bem como para a gestão urbana conjugada. Não se pode falar, destaca o autor, em planificação urbana sem que todos os Municípios envolvidos participem, apesar de se saber que um ente hierarquicamente maior deve coordenar as discussões e que o maior ente da região deve dar ritmo ao planejamento.

Em comparação aos planos previstos pelo item anterior, em que alguns tipos teriam um ideal mais político (de diretrizes aos governos hierarquicamente inferiores), estes planos já são voltados a determinadas regiões e são elaborados pelos responsáveis daquele território, o que os faz diretamente aplicáveis em virtude das soluções demandadas por aquele grupo ali presente.

A forma de planejamento também é uma incógnita, à mostra do que foi citado para o item anterior. Cada Plano demanda um tipo de trabalho, que varia conforme diversos critérios, recorrendo aqui, mais uma vez, ao anteriormente reputado pelo Prof. Fernando Alves Correia no ponto anterior.

Com relação aos objetivos, utiliza-se a citação de Régis Fernandes de Oliveira⁸⁵ anteriormente exposta, em que o planejamento tem por objetivo “dar sintonia e coordenação à ocupação do espaço de uma cidade”, mas nesse caso a harmonia deve se concentrar nas dinâmicas entre os municípios que tiveram seu espaço conjugado, ou que possuem interligação íntima em determinados aspectos. A preocupação passa a

⁸⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.36.

⁸⁵ Ibid., p.35.

ser a benesse de todo o conglomerado e sua interrelação. Até porque as pessoas confundem o espaço em que se encontram, e não podem verificar demasiada alteração dentro daquilo que consideram um todo.

3.1.3. Planejamento Municipal

Correm no texto da lei diversos instrumentos, aqui expostos e descritos em caráter de amplo entendimento.

a) Plano Diretor

Explica Paulo Affonso Leme Machado⁸⁶ que:

“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.”

Assim como alguns outros instrumentos urbanísticos, o Plano Diretor já era previsto pela Constituição Federal em seu artigo 182, havendo ali um conceito prévio e mínimo para este tipo de planejamento municipal. E segundo o próprio texto da Lei 10.257/2001 em análise, o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 40).

Conforme Machado⁸⁷ afirma, o Plano Diretor é dotado de prioridade em relação a outros planos existentes em determinado Município, ou que venham depois dele. Isso porque possui previsão legal distinta e porque o termo “diretor” já pressupõe uma linha coordenadora a outros planos e regras municipais destinados ao planejamento. Inclusive os institutos tributários e financeiros devem observar a incorporação de diretrizes no Plano Diretor.

⁸⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p.389.

⁸⁷ Ibid., p.390.

O autor continua o pensamento citando o §2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, este prevendo que “o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.”. Entende-se que o texto da lei tentou abarcar além da parte urbana, a parte rural, o que vem sendo criticado pela doutrina. Entretanto, destaca o douto escritor, a função social que se quer atingir com o planejamento também deve estar ligada à zona rural. O Município, em grande parte das vezes, é omissos quando se trata em planejamento rural e seu entrelace ao planejamento urbano. Ocorre, por outro lado, que a estrutura da Lei em análise não foi arquitetada para fazer a integração entre campo e cidade. Isso se reflete em alguns pontos óbvios, dentre eles o próprio nome dado à Lei, nos títulos de capítulos e mesmo no conteúdo. Surge aí um desafio aos Planos Diretores, que devem englobar no seu planejamento essa citada integração, visto que é necessária.

Já quanto ao conteúdo mínimo dos Planos Diretores, exposto pelo artigo 42 da Lei 10.257/2001, exige-se (I) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerada a existência de infra-estrutura e de demanda para a utilização, na forma do artigo 5º da Lei; (II) disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei e (III) sistema de acompanhamento e controle. Os artigos mencionados referem-se às seguintes exigências: análise do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o exercício do direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

Paulo Affonso Leme Machado⁸⁸ faz análise dos requisitos mínimos e afirma que deixa a desejar no conteúdo necessário a um Plano Diretor do Município. Assim, os Municípios devem acrescentar exigências diversas, de modo a atender o que se compreende pelo Direito à Cidade Sustentável. As diretrizes devem contemplar marcações no sentido deste direito. Cada um dos aspectos relacionados à realidade política, social, econômica e ambiental deve ser abarcado pelo Plano.

Por fim, resta destacar que é um instrumento obrigatório tanto em vista à Constituição Federal como ao Estatuto da Cidade. É exigido para (I) cidades com mais de vinte mil habitantes; (II) integrantes de regiões metropolitanas (aí se

⁸⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p.391.

interrelacionando com o planejamento dessas regiões, antes comentado); (III) onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar instrumentos previsto pelo §4º do artigo 182 da Constituição; (IV) integrantes de áreas de especial interesse turístico e (V) inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional. Isto não deixa que um importante instrumento deixe de ser aproveitado por quem necessita dele e poderá evoluir em muito em virtude de sua elaboração.

b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo

A previsão desse instrumento de política urbana é proveniente do artigo 182, §4º da Constituição Federal, correspondendo dos artigos 5º ao 8º do Estatuto da Cidade. O homem, na busca de satisfação de suas necessidades, utiliza-se do que do que lhe aparece disponível no Município, e nisto adquire propriedades para que lhe sirvam como ele bem entender.

Entendem Aluísio Pires de Oliveira e Paulo César Carvalho⁸⁹ que ao se observar a característica de uma propriedade, deve-se entender e buscar a sua funcionalidade. A escassez dos bens de raiz, junto aos altos gastos públicos feitos na estruturação urbanística de uma cidade, determinam a incompatibilidade de terrenos subutilizados ou vazios. Assim, destaca o autor, a compulsoriedade do parcelamento, edificação ou utilização visa corrigir esse descompasso proveniente do Estado Liberal do qual a propriedade particular é símbolo. Afinal, é compreensível verificar o descompasso quando o Estado gera valorização de terrenos através de obras públicas, e a propriedade particular não produz riquezas na contrapartida.

Ainda, pode-se citar Édís Milaré⁹⁰ na afirmação de que “a especulação imobiliária é um dos piores inimigos do meio ambiente urbano, se não for o pior deles”. Além de se trazer prejuízos ao Poder Público, quando realiza benfeitorias e os terrenos se valorizam, mas sem atenderem à função social a que deveriam se ater, a própria zona urbana é forçada a se expandir e atingir outras áreas, quem sabe até de ambiente

⁸⁹ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p.98.

⁹⁰ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.630.

natural conservado. Os prejuízos são realmente relevantes. Para tanto, a legislação prevê no não-atendimento das determinações para o solo urbano, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; persistindo o problema, haverá a incidência de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo por cinco anos e na continuidade do erro pode o Município desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, sendo que estes últimos são dois outros instrumentos.

Oliveira e Carvalho⁹¹ ainda esclarecem que o “parcelamento” é destinado a racionalizar ou otimizar o aproveitamento do solo urbano, delimitando seu tamanho mínimo e as necessidades a ele inerentes. Já a “edificação” é a transformação não-natural da propriedade no acréscimo de material para erigir obra, destinado a um melhor aproveitamento do solo urbano. Por fim, a “utilização” também busca um melhor aproveitamento, mas dependente dos critérios de atividades ali desenvolvidas, devendo atender questões econômicas, sociais e ambientais. Enfim, atualmente a qualidade de proprietário não envolve somente a esfera do “ser”, mas também do “fazer”.

c) Zoneamento ambiental

Conforme Marcos Abreu Torres⁹², além do macrozoneamento que se destina a separar as zonas rurais, as urbanas e as de expansão urbana do Município, e do próprio zoneamento urbano, voltado à ordenação do uso e da ocupação do solo da cidade, a Lei 10.257/2001 previu o zoneamento ambiental. O macrozoneamento ambiental deve contemplar não somente as áreas urbanas, mas também sua conexão extra-urbana, e o zoneamento ambiental (*stricto sensu*) deve fazê-lo no âmbito urbano-municipal.

Em feliz definição de Édis Milaré⁹³, pode-se resumir conceito de Zoneamento Ambiental em um instrumento que propicia ao Município a possibilidade de disciplinar a “ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação

⁹¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.99-100.

⁹² TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.206.

⁹³ MILARÉ, op. cit., p.643.

geoeconômica e ecológica”. Assim, pode o Município orientar a expansão urbana horizontal e verticalmente, buscando a eficácia social e a eficiência econômica mais adequada, bem como proteger recursos naturais e instrumentalizar a fiscalização. O zoneamento deve ser oficializado via lei orgânica municipal, ou estar contido em Plano Diretor.

d) Plano Plurianual

O Plano Plurianual Municipal é exigido pela Constituição Federal no artigo 165, ao estabelecer o sistema orçamentário federal, este regulado por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Explica o Professor Denis Alcides Rezende⁹⁴ que:

“O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. É um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como, para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Dele se derivam a LDO e LOA. O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma peça de planejamento do município e da prefeitura de médio prazo para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e também para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais.”

Continua o citado autor revelando que o PPAM é elaborado para orientar o governo municipal no que concerne à realização de programas de desenvolvimento para o período citado, colocando-se todas as obras que se pretende empreender naquele período de plano, bem como programas de duração superior (continuados). Assim sendo, qualquer ação de desenvolvimento municipal a que o governo se dirija, somente pode ser executada durante o ano se estiver adequadamente inserido no PPAM.

⁹⁴ REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico, plano diretor e o plano plurianual municipal: experiência de projeto formalmente inacabado em um município brasileiro. **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Documento Libre. Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rezende.pdf>, acessado em 24/10/2009, p.05-06.

Rezende⁹⁵ ainda continua seu pensamento a respeito do Plano Plurianual Municipal, explicitando seus principais objetivos, quais sejam:

“definir, com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como, os resultados esperados; organizar, em programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do plano; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos; integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local; estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.”

Deve passar pelas fases de elaboração, de implantação, de monitoramento, de avaliação e de revisão. No conteúdo, deve ser apresentada uma base estratégica e os programas a serem desenvolvidos em determinado período de tempo. Mais especificamente, ainda à luz de Rezende⁹⁶, pode-se tratar do conteúdo como:

“diagnóstico; diretrizes; objetivos; metas (quantidades); tipos de ações (projetos, atividades e operações especiais); natureza das ações (nova ou em andamento, contínua ou temporária); produtos (resultados); indicadores, índices (taxas) ou unidades de medidas; valores (fonte de receitas, despesas, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas); público-alvo (pessoas ou locais); responsáveis ou executores; e datas de início e término.”

Por fim, é bom salientar, ainda seguindo Rezende, que na Lei 10.257/2001 duas regras remetem ao PPAM, uma relativa ao conteúdo e outra quanto à forma processual. Na primeira, com texto no artigo 40, define-se que o PPAM deve incorporar as diretrizes e as respectivas prioridades do Plano Diretor, obrigatoriamente. Já a segunda determina que o PPAM deve se fazer presente em debates, audiências e consultas públicas, em atento à gestão orçamentária participativa.

⁹⁵ REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico, plano diretor e o plano plurianual municipal: experiência de projeto formalmente inacabado em um município brasileiro. **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Documento Libre. Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rezende.pdf>, acessado em 24/10/2009, p.07.

⁹⁶ Ibid., loc. cit.

e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual

Como citado anteriormente, a Constituição Federal estabelece o sistema orçamentário federal, regulado por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Expõe Denis Alcides Rezende⁹⁷ que a LDO e a LOA são derivadas do PPAM. A interrelação entre os planos é estabelecida da seguinte forma: por exemplo, um PPAM de 2006/2009 será então dividido em quatro LDO e em quatro LOA, uma de cada para cada ano. Quanto ao Programa de Governo do Prefeito, o PPAM fica conformado em dois mandatos, sendo que no primeiro mandato, o primeiro ano é elaboração e votação e o segundo ano é de cumprimento do primeiro definido, seguindo-se dessa forma. Já no segundo mandato, o quinto ano é o do cumprimento do quarto exercício, conduzido pelo novo Prefeito eleito.

A LDO possui periodicidade anual e define um conjunto de instruções com normas de forma e de conteúdo com os quais a lei orçamentária de cada exercício anual deve ser elaborada e apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. Deve conter⁹⁸:

“metas e prioridades da administração municipal; estrutura e organização dos orçamentos; disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; metas e riscos fiscais; critérios e formas de limitação de empenho; transferências para entidades públicas e privadas; limites e normas de utilização da reserva de contingência; margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; disposições relativas à dívida pública; política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e vedações diversas.”

Já a LOA, seguindo o mesmo autor, também é de periodicidade anual e deve relacionar a provisão dos recursos necessários para as ações constantes na LDO. É uma lei de natureza especial graças a seu objeto e da forma de tramitação diferenciada. Os planos operacionais nela desenhados determinam as receitas previstas e autorizam

⁹⁷ REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico, plano diretor e o plano plurianual municipal: experiência de projeto formalmente inacabado em um município brasileiro. **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Documento Libre. Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rezende.pdf>, acessado em 24/10/2009, p.06.

⁹⁸ Ibid., loc. cit.

as despesas municipais, além de explicitar a política financeira e econômica do Município, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que se fazem autorizados a utilizar. É formada pelos orçamentos fiscal; de seguridade social; e de investimento das empresas. Para que funcione, requer os orçamentos-programa, documentos que comprovam “a política econômico-financeira e os programas de trabalho da administração municipal, discriminando as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins ou objetivos, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso”. Dessa maneira, objetiva evidenciar em quê e para quê o governo despenderá recursos, e, ainda, quem será responsável pela efetivação dos programas previstos.

f) Gestão orçamentária participativa

A Carta para Implementação do Estatuto da Cidade, documento gerado após as discussões do Fórum Nacional sobre a Reforma Urbana⁹⁹, identifica a garantia da participação direta da população no Planejamento e Gestão da Cidade. Isto deve ser feito por meio de normatização, de execução e de fiscalização das atividades do Poder Público Municipal e dos atuantes particulares, mediante as vias de participação definidas no texto do Estatuto da Cidade ou de Leis Orgânicas Municipais.

As diretrizes do Estatuto da Cidade apontam a gestão democrática da cidade como um princípio para que se possa realizar o controle da Administração Pública, bem como da gestão das políticas públicas discutidas e também da destinação e do emprego dos recursos públicos para o benefício social. O princípio destina-se a estabelecer um procedimento de informações sobre a cidade de maneira a garantir a presença dos setores populares em debates sobre o Plano Diretor, o Orçamento Municipal e a Política Urbana Metropolitana. A finalidade é fomentar, assim, a criação de uma rede de gestores populares, comprometidos com a sustentabilidade urbana.

Na seqüência, o documento supracitado define a que se propõe, agora em específico, a Gestão Orçamentária Participativa. Conforme consta no artigo 74, §2º, da Constituição Federal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato na

⁹⁹ INSTITUTO PÓLIS. **Carta para Implementação do Estatuto da Cidade**. Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_206.pdf, acessado pela última vez em 28/10/2009, p.16-18.

forma da lei, têm legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades ante o Tribunal de Contas da União. Na esfera Municipal, o princípio da Gestão Participativa voltada à questão orçamentária permite ao munícipe exercer seu direito de fiscalização das finanças públicas, participando da elaboração e execução dos orçamentos públicos. Esse direito de participação, como ressalta o texto, pressupõe o direito à obtenção de informações sobre as finanças públicas e participação na demarcação das prioridades, o que revela a necessidade de outro princípio, o da publicidade, para que o cidadão possa participar livremente.

Por fim, vale ainda destacar que se faz obrigatória a prática de audiências e consultas públicas para a aceitação do orçamento anual municipal pela Câmara dos Vereadores, e, como exposto no artigo 49 do Estatuto da Cidade, que a falta de garantias efetivas da participação dos cidadãos nos processos de elaboração do orçamento implicam na inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal.

g) Planos, programas e projetos setoriais

Da mesma forma que o planejamento pode ser feito conforme os critérios apresentados em item anterior, pode-se criar planos, programas e projetos específicos para cada setor.

Exemplos claros desses tipos de instrumentos são, dependendo das necessidades, Planos de Defesa de Corredor Ecológico, Programa de Recuperação de Áreas Degradadas, Projetos Sócio-Culturais Educativos, entre diversos outros que se poderia citar. O que se quer mostrar aqui é que o instrumento citado tem um caráter muito amplo, podendo abranger qualquer tipo de plano, programa ou projeto que se conforme às necessidades do momento, desde que adequado às diretrizes do Planejamento maior, ou em específico do Plano Diretor Municipal. Podem haver diferentes classificações, tanto em termos de finalidade, como de espaço, destinatários, eficácia jurídica ou metodologias, de acordo com o já citado anteriormente por Fernando Alves Correia¹⁰⁰.

¹⁰⁰ CORREIA, Fernando Alves. **Manual do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 252-265.

Os objetivos desses instrumentos, como é de se esperar, também variam, mas devem atender à função social da propriedade e, por óbvio que se inclua, ao Direito à Cidade Sustentável a que os municípios têm garantia. Por mais repetitivo que se faça, é bom salientar que não há uma metodologia específica, ocorrendo conforme se exija para a questão.

h) Planos de desenvolvimento econômico e social

Acredita-se que esse instrumento poderia ser entendido facilmente como componente do item anterior. Afinal, Planos de Desenvolvimento Econômico e social estão abarcados por Planos, Programas e Projetos Setoriais.

O que se pode depreender aqui é que o legislador quis ressaltar o interesse econômico e social, devendo trazer planos para que estas duas áreas se desenvolvam em específico. Mais que isso, somente se entendermos que o termo “setoriais” do instrumento anterior refere-se a algum limite espacial, mas sendo um termo amplo, pode referir-se tanto a limites territoriais como de finalidades (ambiental, social, cultural, econômico, etc.).

Assim, aplica-se para esses planos o que foi dito ao item anteposto, com a diferença de que a sua finalidade se concentra em planos econômicos e sociais, ao invés de alcançar outros setores.

3.1.4. Institutos tributários e financeiros

Inúmeros instrumentos financeiros ou tributários podem ser pensados para induzir o interesse do Poder Público e da comunidade. O Estatuto da Cidade cita alguns deles.

a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU

Conforme comentário na obra de Régis Fernandes de Oliveira¹⁰¹, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU, tem por “fato gerador a propriedade ou posse de imóvel localizado na zona urbana do Município” e está previsto no artigo 156, inciso I, da Constituição Federal. Entende-se por zona urbana, atendo-se ao artigo 32, §1º do Código Tributário Nacional, aquela dotada de pelo menos dois melhoramentos urbanos (calçamento ou meio-fio, com canalização de águas pluviais, sistema de esgotamento, abastecimento de água potável, rede de iluminação pública e escola primária ou posto de saúde a uma distância inferior a três quilômetros).

Mas o que se destaca por instrumento não é somente o IPTU, mas a progressividade no tempo deste imposto. O alicerce para esta medida, continua Régis de Oliveira, está previsto no artigo 182, §4º da Constituição Federal, em que se o imóvel estiver subutilizado, não edificado ou não utilizado, cabe a progressividade no tempo do tributo específico (IPTU).

Entretanto, há críticas a essa medida. Até o ano de 2000 o Supremo Tribunal Federal entendia que não se aplicava a progressividade no tempo do instrumento, como explicam Aluísio Fernandes de Oliveira e Paulo César Carvalho¹⁰². Surge então a Emenda 29/2000, que passou a autorizar aos Municípios a cobrança de IPTU de modo progressivo em razão do valor do imóvel, atribuindo-lhes diferentes alíquotas conforme a localização e o uso.

Como procedimento de caráter urbanístico, o instrumento do IPTU progressivo no tempo é a etapa intermediária do desenrolar previsto originalmente pelo artigo 182, §4º da Constituição Federal, e em seguida pelos artigos 5º e 8º do Estatuto da Cidade. O que se tem, explica Régis Fernandes de Oliveira¹⁰³, é que havendo a subutilização, não utilização ou não edificação, o primeiro passo (I) é a edição de lei específica; o

¹⁰¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.49.

¹⁰² OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p.107.

¹⁰³ OLIVEIRA, op.cit., p.51.

segundo é a (II) notificação de um ano para apresentação de projeto, conforme compulsoriedade do parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano; na seqüência, (III) o prazo de dois anos para início das obras. Passados quase quatro anos, e não atendido o pressuposto, aparece o (IV) IPTU progressivo no tempo, com mais um ano, ensejando que a majoração da alíquota poderá ocorrer por cinco anos consecutivos em seu valor máximo. Como última fase, ainda insistindo em não realizar o que foi planejado no primeiro passo, aparece a (V) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, como ainda se verá.

Conforme justificada para instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, anteriormente exposto, a propriedade imobiliária urbana é escassa e limitada. Citam Oliveira e Carvalho¹⁰⁴ que a finalidade do instrumento em questão é motivar o exercício econômico da propriedade, garantindo que exerça sua função social. Assim, a arrecadação não é para que a Administração Pública se beneficie (ao menos não diretamente), mas para que a destinação dada pelo proprietário àquele solo esteja em concordância com o plano traçado.

Dessa forma, deve-se evitar o espraiamento do desenvolvimento da cidade, ou pelo menos reduzir seu ritmo. Sabe-se, entretanto, que a interferência administrativa em e esfera particular é sempre problemática e demanda cautela. Afinal, não é sempre que a existência de um bem imóvel não utilizado adequadamente significa que esteja servindo a intuito meramente especulativo. Em muitos dos casos a própria situação econômica do indivíduo não lhe permite investir conforme prevê a exigência.

Por outro lado, o tributo não pode ter caráter confiscatório (abusivo), servindo justamente para o incentivo de desenvolvimento a que a propriedade deve atender. Tanto que a elevação do tributo é feita de forma paulatina, para constranger o proprietário de forma cada vez mais veemente. Assim, como não há maneira de obrigá-lo diretamente, a solução constitucional encontrada foi a sanção ao pouco aproveitamento.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p.110.

Dessa maneira, continua Aluísio de Oliveira, deve a propriedade atender à sua função social, atingindo benefício econômico e respondendo socialmente aos que ali se envolvem, bem como à Administração Pública e seus investimentos.

b) Contribuição de melhoria

À luz do estudo de Eduardo Caldas e Guilherme Lima e Silva¹⁰⁵, pode-se entender um pouco melhor a questão das contribuições de melhoria. Explicam o surgimento do instrumento à partir do crescimento das cidades e da sua demanda por infra-estrutura, necessitando de maior volume de recursos disponíveis. Considerando que à medida que as obras se concluem a qualidade de vida aumenta e os imóveis se valorizam, torna-se lógica a possibilidade do Poder Público cobrar certa margem contributiva, desde que não se mostre abusiva.

É um tributo que está presente na Constituição Federal de 1988, no inciso III do Artigo 145. Com relação a legislação específica, os autores citam o Decreto-Lei nº 195 de 1967, que trata do assunto, e em seu Artigo 2º determina que o fato gerador desse tipo de tributo será a valorização do imóvel de propriedade privada em virtude de obras públicas concretizadas, como por exemplo de pavimentação, de arborização, de iluminação e vários outros tipos de melhoramentos públicos possíveis.

Já no que concerne às exigências para tal cobrança, o Código Tributário Nacional (CTN) exige, em seus artigos 81 e 82, que a administração competente (União, Estados ou Municípios) deverá publicar edital contendo uma série de elementos, destacando-se: (a) memorial descritivo do projeto; (b) orçamento do custo da obra; (c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição de melhoria; (d) delimitação da zona beneficiada e (e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas.

A Contribuição de Melhoria, comentam os escritores, é largamente utilizada para pavimentação, drenagem, esgotamento e saneamento básico e iluminação pública.

¹⁰⁵ CALDAS, Eduardo de Lima; SILVA, Guilherme Henrique de Paula e. Contribuição de Melhoria. In: **Instituto Pólis – Idéias para a Ação Municipal**. AA nº 152, 2000. Disponível em: http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_101.pdf, acessado em 01/11/2009, p.01.

c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros

Utilizando o pensamento de Elida Séguin¹⁰⁶, é interessante destacar parte em que sua obra aborda a extrafiscalidade dos tributos. Segundo o texto, além de arrecadar verbas para o Poder Público, a questão tributária e fiscal pode ter objetivos diversos, como corrigir situações indesejadas, conduzir a economia, o desenvolvimento de uma região, a preservação de certas áreas, entre vários outros.

Assim, a autora oferece, na sequência, exemplos de como a extrafiscalidade pode ser aplicada para benefício social. Inclusive, comenta a respeito de incentivos e benefícios fiscais e financeiros. É o caso do tombamento, em que, em alguns locais, se concede isenção ou redução do IPTU para imóveis tombados ou próximos a eles. Assim, espera-se que o tombamento não seja um ônus à vizinhança, mas que demonstra mais um benefício. Da mesma forma, incentivos para proteção de áreas ambientalmente preservadas, e benefícios fiscais para produtos com “Selos Verdes”.

Nesse sentido, explica Séguin¹⁰⁷ que a Agenda 21, em seu capítulo 33, prevê mecanismos de implementação da defesa ambiental, sugerindo criação de financiamentos privilegiados, incentivos na tributação dos produtos com rótulos ecológicos, apoio a indústrias com certificação ambiental (ISO 14.001).

Assim, os incentivos e benefícios fiscais e financeiros possuem esse papel na extrafiscalidade, especialmente nos interessando quando se trata do objetivo da ordenação do desenvolvimento.

3.1.5. Institutos jurídicos e políticos

Segue a descrição dos tipos de instrumentos assim classificados pela Lei 10.257/2001, que obviamente não são *numerus clausus*, como os demais instrumentos previstos.

¹⁰⁶ SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental – Nossa Casa Planetária**. 3 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006, p.263.

¹⁰⁷ Ibid., p.267.

a) Desapropriação

Régis Fernandes de Oliveira¹⁰⁸ explica que a desapropriação corresponde à transferência de propriedade de maneira compulsória, do particular para o patrimônio público, em decorrência de utilidade, necessidade ou interesse social, mediante o óbvio pagamento de justa e prévia indenização em moeda (Artigo 5º, XXIV da Constituição Federal).

O autor continua o comentário citando que somente o Poder Público pode desapropriar (ou a quem ele transfere esse poder mediante lei) e que, em certos casos, a Constituição admite o pagamento em títulos da dívida pública, como é o caso de subutilização, não utilização ou não edificação, ao não serem atendidos os instrumentos prévios (parcelamento, edificação e utilização compulsórios / IPTU progressivo no tempo, este após cinco anos), ou também quando da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

Nesse contexto, Aluísio Pires de Oliveira e Paulo César Carvalho¹⁰⁹ entendem que a atual previsão de desapropriação da Constituição Federal possui dois tipos: a comum, referente à utilidade pública ou interesse social, com prévia e justa indenização, e a desapropriação-sanção, destinada a punir o inadimplemento da obrigação ou ônus urbanístico, principalmente nos casos de interesse especulatório.

A disciplina do processo de desapropriação é regida pelo Decreto-Lei 3.365/1941, com compreensíveis alterações ao longo do tempo. O aproveitamento do imóvel pelo Poder Público pode ocorrer por alienação ou concessão a terceiros (§5º do artigo 8º do Estatuto da Cidade), observando-se o correto procedimento de licitação. O instrumento de parceria público-privada, cita ainda Régis Fernandes de Oliveira¹¹⁰, pode ser interessante como efetivo meio de intervenção social.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.57.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p.113.

¹¹⁰ OLIVEIRA, op.cit., p.61.

Por fim, em qualquer das hipóteses, fica o comprador ou concessionário vinculado às obrigações do parcelamento, edificação ou utilização, visto que também recebe os encargos decorrentes da propriedade.

b) Servidão administrativa

Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹¹ entende que servidão administrativa é “o direito real que assujeita um bem a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso ou gozo”. Nesse tipo de intervenção do Estado na propriedade privada, não há a transferência do domínio ou da posse do imóvel, o que acontece é somente a limitação do direito de usar e gozar do bem.

Tem por fundamentos a supremacia do interesse público e, junto dela, a função social da propriedade. Pode ser instituído por acordo ou por sentença judicial, devendo ser registrado o feito em Cartório de Registro de Imóvel. Quanto ao tempo, em regra a servidão administrativa é permanente. No entanto, ela pode ser extinta pelo desaparecimento da coisa, ou incorporação do bem ao patrimônio da pessoa que instituiu a servidão, ou ainda no caso de finalização do interesse público por aquela área.

Outro ponto de destaque comentado pelo autor é que o Poder Público somente indenizará o proprietário se houverem danos ou prejuízos, pois dele não retira o domínio e a posse. O proprietário, por sua vez, poderá pleitear ressarcimento em via administrativa, ou, no insucesso desta, mover ação de reparação de danos.

Sendo assim, pode-se citar como características da servidão administrativa: a) natureza jurídica de direito real; b) incidência sobre bem imóvel; c) caráter definitivo; d) indenização prévia e condicionada (quando houver prejuízo); e) não há auto-executoriedade, ela só pode ser constituída por acordo ou por decisão judicial. Por fim, resta comentar que os entes políticos, empresas governamentais, concessionários e permissionários também podem instituir servidão, com exigências específicas.

¹¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p.774.

Como exemplos, pode-se citar a passagem de aquedutos, fios de telefone e de luz, placas públicas, entre outros.

c) Limitações administrativas

Em observação à obra de Marcos Abreu Torres¹¹², há o entendimento de que:

“O Município poderá, através de imposições previstas em Lei, controlar o exercício do direito de propriedade sobre os imóveis e as edificações urbanas, objetivando atender o interesse público, o bem-estar geral e a proteção do meio ambiente. Tais imposições poderão ser das mais variadas espécies, cabendo a cada Município prevê-las de acordo com o seu interesse local (art. 30, I c/c VIII, da CF/88).”

Como exemplo, e destaque comentado pelo autor, pode-se citar a limitação administrativa referente ao gabarito de altura permitido às edificações. Talvez essa limitação, explica Torres, seja uma das mais importantes para a qualidade do meio ambiente urbano, pois possui reflexos diretos em critérios de ventilação e insolação, bem como valores paisagísticos e estéticos.

d) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano

Marcos Abreu Torres¹¹³ cita o tombamento como um fenômeno do Direito Administrativo, disciplinado pelo Decreto-Lei 25/1937, em que o Poder Público visa proteger bens móveis ou imóveis que possuam certo valor histórico, paisagístico, artístico, cultural, turístico ou científico, sendo que estes fazem parte do ambiente construído.

Releva ainda que tal instrumento não deve ser utilizado para proteção do Meio Ambiente Natural, visto que este possui instrumentos próprios e específicos em prol de sua causa. São exemplos de instrumentos destinados ao Meio Ambiente Natural: instituição de Unidades de Conservação, Proteção de Florestas pelo Código Florestal, de corpos hídricos pelo Código das Águas, entre outros. Entretanto, tem ocorrido o

¹¹² TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.204.

¹¹³ TORRES, loc. cit.

equivoco da utilização do tombamento para a proteção, principalmente, de florestas nativas. Deve-se atentar à destinação de cada instrumento para que não seja gerada confusão.

Explica Régis Fernandes de Oliveira¹¹⁴ que “o tombamento constitui-se numa restrição administrativa ao direito de propriedade”, já que se encontra previsto no artigo 35 do Estatuto da Cidade (inciso II). E a restrição é imposta com o objetivo de preservar aquele bem como está, sem lhe alterar qualquer característica mínima que seja. E essa medida pode se estender por ruas, quarteirões, um bairro inteiro, ou somente a um quadro, ou uma estátua, um pedaço de calçamento, devendo ser suportado em qualquer dos casos.

Continua com a afirmação de que o processo de tombamento é coordenado por órgãos governamentais das diferentes esferas, que cuidam dos estudos e procedimentos para conseguir-se a aplicação do instrumento. Assim, como os demais atos administrativos, deve ser fundamentado. Ainda, conforme a situação, é eventualmente indenizado, afinal não se pode sofrer uma aflição sobre o patrimônio em benefício coletivo, sem ser indenizado justamente.

e) Instituição de unidades de conservação

À luz do texto de Marcos Abreu Torres¹¹⁵, compreende-se que à partir deste instrumento, antes já previsto na :Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), o Poder Público pode criar áreas de preservação do Meio Ambiente Natural. Como explicitado no item anterior, há instrumento específico para proteção dessa esfera, não sendo o Tombamento o correto instituto para tal proteção.

Explica Élisson Cesar Prieto¹¹⁶ que as Unidades de Conservação (UC's) são áreas de interesse público com restrições de uso e limitações de atividades em virtude

¹¹⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.121-124.

¹¹⁵ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.204-205.

¹¹⁶ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em:

das características naturais ali presentes. Já segundo a definição legal, Unidades de Conservação, são referentes ao espaço territorial os recursos a ele pertinentes, com acentuadas características naturais, legalmente instituído pelo Poder Público, objetivando a conservação daquele limite definido, sob especial regime de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Prieto cita que, apesar de se poder chamar a todas elas de Unidades de Conservação, essas áreas podem ser divididas em dois grupos distintos: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, apesar de muitos outros nomes existirem. Explica a nomenclatura dada pela Lei ao comentar que o primeiro tipo tem por objetivo preservar a natureza, admitindo somente o uso indireto de seus recursos, considerando que o uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Já o segundo é destinado à compatibilização da conservação do Meio Ambiente Natural com o uso direto e sustentável de recursos dali provenientes, tomando-se por uso direto aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais. Discorre ainda Prieto quanto à classificação¹¹⁷:

“O SNUC é constituído por áreas federais, estaduais e municipais e podem ser Unidades de Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e; Refúgio da Vida Silvestre. Já o grupo das Unidades de Uso Sustentável engloba as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva da Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e; Reserva Particular do Patrimônio Natural. Enquanto instrumento de intervenção ambiental, as unidades de conservação, se instituídas pelo poder público, como determinam as normas ambientais, podem muito contribuir na redução progressiva dos abusos na exploração dos recursos naturais e do meio ambiente como um todo, razão pela qual, é preciso aproximar o SNUC dos órgãos públicos (especialmente os Municípios) e da população, para que se torne realidade.”

Na verdade, é expressivo salientar que a Lei em foco prevê essas categorias de maneira exemplificativa, não sendo *numerus clausus*. Dessa forma, o Poder Público

<http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.11.

¹¹⁷ PRIETO, Elisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.11-12.

tem poder para criar as classificações e os tipos de proteção conforme a necessidade requeira, bem como os objetivos a que se propõe o trabalho de gestão.

Por fim, resta dizer, ainda à luz de Élisson Prieto, que para se tornarem UC's, as áreas exigem decreto próprio de criação, seja municipal, estadual ou federal. Isto, obviamente, um procedimento posterior à elaboração de estudos da área, que devem apresentar a relevância do interesse ambiental por tal área.

f) Instituição de zonas especiais de interesse social

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹¹⁸ explica que foi no decorrer dos anos 80 que um novo instrumento urbanístico passou a ser arquitetado em vários Municípios do país. Passaram a ser conhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). É o resultado da luta dos assentamentos irregulares pela sua especial consideração, onde não se busque a remoção, mas sim a melhoria das condições e chegada da evolução urbanística, através da regularização fundiária.

Conforme estudo de João Telmo de Oliveira Filho¹¹⁹, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) podem ser definidas como áreas de interesse social que possuem uma classificação peculiar, feita em virtude dos tipos de uso e ocupação de determinadas áreas urbanas. A respeito dessa classificação, cita então as três espécies consideradas. A primeira compreende terrenos públicos, ou particulares, ocupados por favelas, assentamentos ou população de baixa renda. Já a segunda abarca os loteamentos irregulares e, por fim, a terceira espécie engloba os terrenos não edificadas, subutilizados ou não-utilizados, necessários a aplicação de programas habitacionais.

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade entende que a destinação básica desse instrumento é incluir no zoneamento geral da cidade, uma categoria que

¹¹⁸ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.158.

¹¹⁹ OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade: Fundamentos e principais instrumentos**. Publicado em Jus Navigandi – Doutrina, Março de 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5370>, acessado pela última vez em 28/10/2009.

defina um padrão urbanístico próprio para os assentamentos, elaborando-se planos específicos de desenvolvimento, regularização e urbanização. Isso porque as ZEIS, como explicitado na classificação, são uma orbe diferenciada de assentamentos urbanos, e que merecem um tratamento para a situação. Isso porque não somente o caráter social dessas regiões é importante, mas também pela gravidade ambiental e seu impacto. É uma forma de garantir o Direito à Cidade Sustentável também a esses indivíduos.

g) Concessão de direito real de uso

Conforme expõe o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹²⁰, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instituto anterior à publicação da Lei 10.257/2001, remetendo ao Decreto-lei nº 271/1967. Em conceituação, a CDRU pode ser explicada como “um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.”.

Deve ser celebrado entre o concedente (proprietário) e o concessionário (posseiro), podendo ser constituído por instrumento público ou particular, ou ainda, por simples termo administrativo, sendo inscrito e cancelado em livro especial.

Mas a concretização dessa Concessão tem como condição a autorização legislativa, a avaliação prévia e licitação, esta em modalidade de concorrência (à exceção de dispensa nos casos de concessão destinadas a habitações populares).

A CDRU, continua o Guia, tem por objeto exclusivamente bens imóveis do tipo “terrenos”. E no tocante às suas demais características jurídicas¹²¹:

“Tem, como vimos, a natureza de direito real sobre coisa alheia e, como tal, se transfere por atos *inter-vivos* ou *causa-mortis*. Assim, ultrapassa a figura do concessionário para – conservando a propriedade como o concedente – transferir os direitos de uso a terceiros, bem como os direitos relativos à disposição do bem, segundo critérios firmados. Todavia, a mera concessão de uso pode ser utilizada como o contrato administrativo entre o Poder Público e o possuidor, até que, pela autorização legislativa, seja possível a transferência do domínio (...). Além disso, sendo direito real resolúvel, este extingue-se pelo

¹²⁰ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.187.

¹²¹ Ibid., p. 188-189.

descumprimento das cláusulas resolutórias pactuadas no contrato ou termo, inclusive – e principalmente – aquelas relacionadas a um eventual desvio de finalidade. A regra geral aponta para a resolução do ajuste sem a indenização de benfeitorias realizadas pelo concessionário.”

Por fim, ainda importante é citar, seguindo agora Oliveira Filho¹²², que o Estatuto da Cidade admite o CDRU coletivo, mas somente no caso de programas e projetos habitacionais de comprovado interesse social, e que foram desenvolvidos pela Administração Pública. Poderá, entretanto, haver a outorga a uma associação comunitária ou cooperativa habitacional, feitos via contrato de escritura pública.

h) Concessão de uso especial para fins de moradia

Expõe o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹²³ que a concessão do direito especial de uso para fins de moradia foi previsto pela Constituição Federal no parágrafo primeiro do artigo 183. Explica-se no texto que:

“Na medida em que é vetada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião, conforme o parágrafo terceiro daquele artigo, a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda. Tendo em vista que o Usucapião Urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender à função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos.”

Entretanto, ao contrário do Usucapião Urbano, utilizado desde os tempos Romanos, a concessão de uso especial para fins de moradia não foi desde logo aplicado. No tocante à regularização fundiária das áreas públicas, vinha sendo mais utilizada a CDRU, anteriormente abordada. Compreensível, à ótica exposta pelo Guia: afinal houve uma revolução de ideais para que o Poder Público pudesse reconhecer o direito subjetivo do ocupante de áreas públicas em adquirir declaração do domínio útil

¹²² OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade: Fundamentos e principais instrumentos**. Publicado em Jus Navigandi – Doutrina, Março de 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5370>, acessado pela última vez em 28/10/2009.

¹²³ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.176-177.

sobre o imóvel que ocupa. Obviamente, a própria regulamentação foi mais difícil. Tanto que os artigos 15 a 20 da Lei em comento, que regulamentavam esse instrumento, foram integralmente vetados pela Presidência da República (veto nº 730). Somente com Medida Provisória nº 2.220, foi possível regulamentar a concessão especial de uso para fins de moradia. Foi tal Medida que garantiu aplicação do instrumento, individual e coletivamente, para áreas públicas de até 250m² localizados em área urbana, sejam território federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal.

Oliveira Filho¹²⁴ explica os requisitos para a aplicação do instrumento: é reconhecido para indivíduos que até 30 de junho de 2001, possuírem, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel público de até 250m² em área urbana, utilizando-o somente para moradia, e desde que não proprietário de outro imóvel. Ainda, quando não for possível individualizar os lotes, a concessão deve ser coletiva e no caso da ocupação oferecer risco (área de risco), o poder público deve assegurar ao possuidor o exercício do direito em outro local. Da mesma forma, nos casos do uso comum, projetos de urbanização, preservação ambiental, entre outros tipos.

i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Exprime o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹²⁵ que há um interesse do Poder Público, como já citado anteriormente, em manter a funcionalidade dos terrenos urbanos. Dessa forma, aqueles que estiverem vazios ou sub-utilizados, localizados em área de urbanização e ocupação importante, devem ser adequadamente ocupados e utilizados. Para que isso se concretize, surgiu o instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, no intuito de induzir a ocupação desses terrenos e sua adequada utilização.

De maneira geral, por meio do instituto, pode-se estabelecer um prazo para realização do loteamento, construção ou utilização das áreas, como forma de obrigar os

¹²⁴ OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade: Fundamentos e principais instrumentos**. Publicado em Jus Navigandi – Doutrina, Março de 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5370>, acessado pela última vez em 28/10/2009.

¹²⁵ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.65.

proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o disciplinado no Plano Diretor do Município. O indivíduo descumprido da obrigação no prazo estipulado será penalizado pela aplicação progressiva do IPTU, como explicado anteriormente. Este terá aplicação por um período máximo de cinco anos, e no esgotamento, se a área permanecer em incompatibilidade, o imóvel pode ser desapropriado, com pagamento em títulos da dívida pública.

O que tal instrumento espera é induzir a ocupação em áreas cuja infra-estrutura e equipamentos, já estão aptos para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal desnecessária na direção de locais não tão urbanizados. Entende-se que os terrenos ou glebas vazios ou sub-utilizados dentro da cidade são socialmente prejudiciais, visto que são atendidos por toda infra-estrutura, decorrente de diversos investimentos públicos para atender à sociedade, e não gerar riqueza a um ou outro particular que aguarda a especulação imobiliária.

Além disso, os problemas da expansão horizontal desnecessária não se limitam a essa desnecessidade, mas atingem também outras importantes questões: a distância das periferias ao centro; meios de locomoção; falta de infra-estrutura; falta de equipamentos públicos; falta de segurança pública; prováveis problemas ambientais ao adentrar, entre outros.

Ainda à luz do mesmo documento, em outro ponto¹²⁶, explica-se que dentro da Lei 10.257/2001, os artigos 5º e 6º disciplinam os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios e introduzem o da utilização compulsória, e podem ser aplicados nas propriedades urbanas situadas nas áreas urbanas delimitadas no Plano Diretor como áreas que não estão atendendo determinada função social (Artigo 42 do Estatuto da Cidade). Afinal, para o Poder Público poder exigir, e depois aplicar os instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, é preciso que lei municipal específica (Plano Diretor para quem o tenha elaborado) faça previsão das formas de uso, de ocupação e de quais atividades deve conter para atender aos objetivos da política urbana, do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir condições dignas para seus habitantes.

¹²⁶ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.99-101.

Assim, não atendendo às previsões legais, mediante perícia feita que comprove tal situação, fica a propriedade do indivíduo sujeita ao instrumento comentado.

j) Usucapião especial de imóvel urbano

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹²⁷ também trata sobre a Usucapião sobre o imóvel urbano, relacionando aqui duas finalidades para a realidade urbana.

A primeira é a de instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia dos segmentos sociais mais humildes. E a segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária.

Explica-se no texto que “usucapião é a forma originária de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor, que ocupa áreas de terras – como sendo suas – sem oposição, pelo prazo fixado em Lei”. A Usucapião, portanto, é uma possibilidade, pois a aquisição do domínio deverá ser buscada em Juízo.

Após o reconhecimento da aquisição da propriedade por usucapião, o domínio é pleno, ou seja, a propriedade com suas características intrínsecas completas de uso, gozo e disponibilidade, desde que respeitada a função social.

O artigo 183 da Constituição Federal afirma esse direito é assegurado para aquele que possuir, como sua, área urbana de até 250m², por cinco anos ininterruptos e sem oposição, caracterizando o ânimo de dono, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e que também não seja proprietário de outro imóvel. A inovação ocorre ao se reconhecer esse direito ao herdeiro legítimo a continuidade do prazo de cinco anos, desde que este já estivesse morando no local.

Por fim, explica-se o “especial” do texto do Estatuto da Cidade. Conforme texto de Aluísio Pires de Oliveira e Paulo César Carvalho¹²⁸. É assim chamada para diferenciar-se da usucapião ordinária do Código Civil. Esta inovação constitucional

¹²⁷ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.167-168.

¹²⁸ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p.123-130.

pretendia resolver o problema urbano da moradia ou da ocupação do solo nas cidades. O Estatuto da Cidade regulamenta a previsão constitucional entre os artigos 9º e 14

Ainda, ressalta o autor, inova a Lei 10.257/2001 ao criar a usucapião especial urbana coletiva, havendo diferença da individual principalmente na legitimidade para propositura da ação. E a comunidade ocupante deve ser comprovadamente de baixa renda, ainda com os mesmos requisitos gerais antes elencados, mas utilizando-se a área de 250m² como mínimo para uma usucapião coletiva, e em alguns casos não se conseguindo o parcelamento da área frente o tipo de ocupação existente.

k) Direito de superfície

Em observação ao texto do Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹²⁹, depreende-se que o Direito de Superfície, por sua vez, é um instituto que foi se moldando às exigências sociais no decorrer do tempo, até ganhar a fisionomia de um direito real autônomo, “rico na sua estrutura, e valioso na sua aplicação”.

Historicamente, em 1917 foi proclamado como o direito real de construir, assentar qualquer obra ou plantar em solo de outra pessoa, havendo ocorrência dessa figura do direito real até 1964, em nosso sistema jurídico. Com a Lei nº 1.237/1964 foi retirado do elenco dos direitos reais sobre a coisa alheia, voltando a aparecer somente mais à frente.

O texto em observação explica que, para o melhor entendimento da amplitude e da complexidade do direito de superfície, é necessário buscar sua natureza jurídica¹³⁰, à qual não nos ateremos no momento, mas constando nota a respeito.

¹²⁹ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, 110.

¹³⁰Ibid., p.111-112. “Afirma que o direito real de superfície tem natureza jurídica de direito autônomo, vejamos a seguir: Vista sob o ângulo do *dominus soli*, a superfície tem a natureza jurídica de um direito de propriedade incidente sobre o solo, subsolo e espaço aéreo, vez que sobre essas partes do imóvel se pode exercer todos os poderes inerentes ao domínio (uso, gozo e disposição). Entretanto, sob a ótica do superficiário, temos como desdobramentos possíveis da relação superficiária:

- O direito real de uso do solo alheio enquanto mera concessão para construir ou plantar em solo alheio, que uma vez exercido dará origem a propriedade superficiária separada. É, pois, direito real autônomo, temporário ou perpétuo transmissível *inter vivos* ou *causa mortis*, sujeito à hipoteca, à prescrição pelo não exercício do direito de construir ou plantar no prazo da concessão. Tal que, este direito real de construir ou plantar sob a coisa alheia, uma vez exercido, cria um direito de propriedade (do superficiário) embutido em outro (do concessionário).

Para aquisição do direito de superfície é necessário que se faça registro de seu título constitutivo, também conhecido por contrato de superfície, no Cartório de Registro de Imóveis. O contrato é um negócio jurídico solene, devendo ser obedecida a forma prevista para a constituição dos citados direitos reais sobre o imóvel. Além da forma escrita, deve ser formalizado por escritura pública, com validade *erga omnes*. Quanto à sucessão, a superfície pode ser adquirida por hereditariedade (testamento) ou por usucapião (sentença judicial).

O Guia faz importante destaque lembrando que combinar o direito de superfície com outro instrumento como o usucapião especial urbano consegue fortalecer o uso dos institutos à partir de terras públicas, possibilitando a titulação de áreas faveladas, irregulares, etc.

Quando à relação existente, coloca da seguinte forma o documento textual tomado por base¹³¹:

“São dois, originariamente os sujeitos da relação superficiária, o *proprietário* do solo como *concedente*, e o *superficiário*, na qualidade de *cessionário*. Nada impedindo que, em qualquer um dos pólos, haja uma pluralidade de indivíduos, sendo o sujeito coletivo. O superficiário tem o direito de gozo do solo alheio e a propriedade da coisa superficiária. Dispõe, por isto, na condição de possuidor da res superficiária, dos meios de proteção possessória geral, que podem ser judicialmente invocados em sua defesa. Destarte, são cabíveis as ações de interdito proibitório, manutenção e reintegração de posse. Na qualidade de proprietário da coisa superficiária, pode fazer uso das medidas defensivas do domínio como as ações petítórias (reivindicatórias, negatórias e confessatórias) e anda das ações de nunciação de obra nova, de dano infecto e de imissão de posse. Enquanto titular da concessão do direito de construir, que é um jus in re aliena, poderá utilizar-se apenas da ação confessória. Ao concedente também é facultado a proteção possessória cabível em face do superficiário ou de terceiro, em caso de ameaça, turbção ou esbulho na parte do imóvel que corresponderia ao seu direito.”

• *Direito real sobre coisa alheia enquanto verdadeiro domínio (direito de propriedade)* com todos os poderes que lhe são ínsitos, em relação às *plantações e construções preexistentes*. Temos aqui a propriedade superficiária separada como efeito da alienação do domínio de construção já existente a pessoa diferente do proprietário do solo.

• A *res superficiária*, oriunda do exercício da concessão do direito de construir ou plantar em solo alheio. Gera, assim, a *propriedade separada superficiária como efeito da concreção do direito real de construir ou plantar* em solo alheio. O direito de uso e ocupação do solo deve, à luz da legislação urbanística, atender a função social da propriedade. Portanto, é prioridade, a destinação pró-moradia a fim de tratar o enorme déficit habitacional urbano, mas não só, pois viabiliza também a reconstrução de edifícios históricos, construção de áreas de lazer, escolas, hospitais, conjuntos poli-esportivos, museus, teatros, armazéns e tudo aquilo que garanta ao cidadão o direito à cidade.”

¹³¹ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.112-113.

Ainda, importante é comentar que o direito de superfície reclama aplicação imediata, considerando que seus pressupostos, sejam os formais ou os materiais, são indicados pela lei. Dessa forma, “o Estatuto da Cidade reconhece ao direito real de superfície plena eficácia e portanto executabilidade”.

Por fim, considera-se relevante tratar da extensão do direito de superfície. Em primeiro lugar, fique claro que tal instrumento não se confunde com o sentido etimológico e de linguagem comum atinente à expressão “superfície”. Esse vocábulo de origem latina, referente à face superior de uma coisa corpórea, não se aplica aqui. A superfície de que tratamos, como direito real, considera tanto largura e comprimento (Geométricos / Planos), como altura (Verticalizado). E é exatamente nesta dimensão que o direito de superfície se concretiza, seja na porção aérea acima do solo ou na porção subterrânea, pois aí crescem plantações, surgem edificações, entre outros.

I) Direito de preempção

Explica Élisson Cesar Prieto¹³² que o direito de preempção é previsto pelos artigos 25 a 27 da Lei 10.257/2001. Em linhas gerais, confere ao Município a preferência para adquirir imóvel urbano que for objeto de compra e venda (alienação onerosa) entre particulares, em área estabelecida por lei em concordância às definições do Plano Diretor.

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹³³ expõe que, no momento da venda de imóveis de seu interesse, o Poder Público se manifestará sobre seu direito. Definirá então a área sobre a qual incide tal direito, desde que o interesse esteja elencado no Artigo 26 da Lei 10.257/2001. São cláusulas fechadas, restritivas, as expostas pelo texto legal, sendo que o direito será exercido, exclusivamente, na necessidade de áreas para: (I) regularização fundiária; (II) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (III) constituição de reserva fundiária; (IV)

¹³² PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.13.

¹³³ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.96.

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 áreas de interesse ambiental; (VIII) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Entretanto, o que se observa é que o item (IV) define que no interesse de ordenamento e direcionamento da expansão urbana será exercido o direito de preempção. Ora, é um objetivo bastante genérico e impreciso, podendo ser o instrumento direcionado para qualquer local em virtude daquela previsão do item (IV).

Tornando a verificar o posicionamento de Prieto¹³⁴ afirma que o objetivo do direito de preempção é facilitar a aquisição para a realização de projetos específicos, por parte do município. Mas, recordando o já citado, dentro das cláusulas previstas para o interesse público.

m) Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso

Élisson Cesar Prieto¹³⁵ explica em seu trabalho que a outorga onerosa do direito de construir, ou solo criado, diz respeito à possibilidade do Poder Público Municipal “autorizar a construção sobre área acima do coeficiente de aproveitamento básico determinada para aquela zona urbana, mediante uma contrapartida do proprietário interessado”.

Nesse sentido, retoma Prieto¹³⁶, o instrumento ganha uma feição de planejamento urbano e ambiental, em função da destinação de recursos obtidos pelas contrapartidas, sendo que estas são pagas por quem constrói. Tais recursos, segundo o Estatuto da Cidade, devem ser aplicados para consecução das finalidade previstas no instrumento do direito de preempção, antes expostas: (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)

¹³⁴ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.14.

¹³⁵ Ibid., p.15.

¹³⁶ Ibid., loc. cit.

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 áreas de interesse ambiental; (VIII) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. E o que se pode entender como objetivo final é que, dessa forma, aumenta-se a capacidade do Poder Público de interferir sobre os mercados imobiliários, justamente por haver essa separação.

n) Transferência do direito de construir

O texto de Élisson Prieto¹³⁷ afirma que o Estatuto da Cidade estabeleceu que o proprietário de um imóvel, sobre o qual recai o interesse público em uma daquelas hipóteses do artigo 26 do Diploma Legal, pode ser feita a autorização, por meio de lei municipal específica, para que se faça a utilização, em outro imóvel que lhe pertença, do potencial construtivo não aproveitado, ou ainda vendê-lo a um terceiro. O potencial construtivo não aproveitado consiste na diferença entre o potencial construtivo do lote e a área nele construída.

Isso ocorre graças à separação que se fez entre o direito de propriedade e o direito de superfície dos imóveis. Explica o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹³⁸:

“São dois os princípios que fundamentam a venda ou transferência do direito de construir: o direito de superfície (ou separação do direito de propriedade do direito de construir) e a função social da propriedade. A idéia é muito simples: a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele. A própria existência de normas urbanísticas (códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais) já representa um limitador, que impede que o proprietário ocupe o terreno da forma que desejar. Assim, em certas áreas da cidade não é possível implantar indústrias ou comércio de grande porte, em encostas muito íngremes ou beiras de rios não se pode construir e assim por diante...Entretanto, ao estabelecer o Direito de Superfície (artigos 21- 24), o Estatuto da Cidade dá um passo além, tornando este direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno (ou seja – para cima ou para baixo do nível do terreno), independente do direito de propriedade. Isto quer dizer que, além de representar uma limitação do direito

¹³⁷ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.14.

¹³⁸ BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.67-68.

de propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado dela e desta forma ser concedido para outro, sem que isto represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade.”

Não há, afirma Prieto ¹³⁹, no texto da Lei 10.257/2001, regra geral de orientação para a definição das condições de transferências do direito de construir pelos Municípios. O que se tem feito é verificar os casos de sucesso, nacionais e internacionais, e fazendo-se uso da mesma formatação.

Como objetivo final, pode-se dizer que o Poder Público Municipal tem respaldo legal para submeter o que seria um exercício exclusivamente individual do direito de construir a uma necessidade social ou ambiental de enfoque comunitário. Considera-se um dos instrumentos mais eficazes de política urbana, principalmente na proteção do meio ambiente, porque não demanda recursos para aquisição de áreas, mas depende da simples declaração e autorização da transferência do potencial construtivo de um imóvel, sobre o qual incida um interesse, para outro imóvel.

o) Operações urbanas consorciadas

Conforme indicação de Élisson Cesar Prieto¹⁴⁰, as operações urbanas consorciadas estão regulamentadas pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade. Conceitualmente, as operações urbanas consorciadas “são um conjunto de intervenções e medidas em maior escala, coordenadas pelo poder público, com participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, com o intuito de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”. Resumidamente, são destinadas a permitir ao Poder Público Municipal, por lei específica pautada nas especificações do Plano Diretor, delimitar áreas para aplicação dessas medidas e intervenções, bem como estabelecer normas, para essa integração e desenvolvimento.

¹³⁹ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.14-15.

¹⁴⁰ Ibid., p.15.

Alguns pontos importantes destacados por Prieto na continuidade de seu texto: o primeiro é que fica restrito ao Poder Público Municipal a coordenação dessas intervenções urbanas, não cabendo essa atividade a agentes privados; já o segundo destaque aponta para o estabelecimento, em lei municipal, de direitos e deveres das categorias, para que se dê a participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes das áreas urbanas, bem como dos investidores e, por fim, o terceiro ponto indica a necessária destinação das transformações urbanísticas às áreas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, devendo atingir os três.

Prieto¹⁴¹ passa a retratar o histórico interessante do surgimento de tal instrumento no Estatuto da Cidade:

“Esse instrumento, na experiência brasileira, surgiu nos anos 80, partindo de quatro matrizes simultâneas: a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística das áreas; a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público; a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande “moeda” que o poder público poderia contar para entrar na operação; e a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover o urbanismo.”

Por fim, o autor ainda faz referência ao momento atual, em que revela que há uma grande limitação do instrumento, talvez por falta de interesse das partes que devem se envolver, ou do pouco interesse em virtude do benefício reduzido frente a outros investimentos. Cabe, então, tentar encontrar o equilíbrio adequado entre Poder Público e instituições privadas.

p) Regularização fundiária

Para definir este instrumento, utilizaremos obra de Betânia Alfonsin¹⁴², que explica que:

“a regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações

¹⁴¹ PRIETO, Elisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.15.

¹⁴² ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR-FASE, 1997, p.24.

moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”.

Pietro¹⁴³ afirma que a regularização fundiária, para fins de habitação e no interesse social, é uma das diretrizes da política urbana e tem, como principais componentes instrumentais a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião urbano e a CDRU (concessão de direito real de uso). Como objetivos, pode-se citar um geral: legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei. Além disso, também integrar essas ao espaço urbano, de forma a propiciar um aumento na qualidade de vida e o resgate de sua cidadania.

Os instrumentos relacionados a esta classificação maior já foram explorados em outro momento no trabalho.

O autor explica que a questão de assentamentos irregulares é uma problemática que tem se acentuado muito nos últimos anos, justificando a importância do instrumento. Além do crescimento natural, as migrações e a pouca informação são determinantes em invasões, ocupações, assentamentos, entre outros. Por isso são exigidas soluções mais céleres.

- q) Assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos

A Carta para Implementação do Estatuto da Cidade¹⁴⁴ indica que deve ser implantado pelo Poder Público um serviço de orientação jurídica gratuita integral à população necessitada. Isso deve ser feito, conforme o texto, de duas maneiras: a primeira de forma preventiva, em que a assessoria é presta aos grupos sociais

¹⁴³ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.12-13.

¹⁴⁴ INSTITUTO PÓLIS. **Carta para Implementação do Estatuto da Cidade**. Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_206.pdf, acessado pela última vez em 28/10/2009, p.15-16.

carentes, e a segunda prestada através de advogados gratuitos, que entrem com possíveis ações na Justiça para proteção dos direitos dessa população em Juízo.

O documento cita ainda que esse instrumento deve ser um benefício garantido tanto para os indivíduos quanto para suas conglomerações, os grupos de indivíduos formados naquele contexto, bem como para a associação de moradores de comunidades carentes.

Quando à forma de aplicação do instrumento, define-se que pode o Poder Público promover o serviço de assessoria por Órgão próprio ou por meio de convênios, a título exemplificativo com Universidades, Ordem dos Advogados do Brasil, entidades civis com essa finalidade, Organizações Não-Governamentais, entre outros.

Já no que concerne à prestação de serviços de assistência técnica, deve disponibilizar instrumental que venha a ser exigido pelo Poder Judiciário, que seja suficiente para “demonstrar e comprovar a situação física e urbanística dos imóveis” a que se pretende aplicar outros instrumentos (regularizar, desapropriar, conceder uso, entre outros).

Ainda, como se tem conhecimento no mundo jurídico, sobre aqueles beneficiados pela Justiça Gratuita não sobrecairão quaisquer custos processuais, como, por exemplo, diligências de Oficiais de Justiça, Certidões dos Cartórios Judiciais ou de Registro de Imóveis, Honorários de Perícia, entre outros. Em especial com relação ao Cartório de Registro de Imóveis, o significado de Justiça Gratuita é de que as pessoas com sentença judicial favorável não terão de arcar com os gastos que seriam referentes ao registro do título de domínio, sendo a nova matrícula e a escrituração do imóvel gratuitos.

Quanto à Defensoria Pública, a Constituição Federal reconhece-a como instituição imprescindível para a realidade do direito de acesso à Justiça da população carente. Tem como objetivos: Prestar assistência jurídica integral, seja no campo judicial e extrajudicial, aos indivíduos necessitados; também, defender interesses coletivos e difusos desses indivíduos; assessorar juridicamente ONG's, associações e entidades civis de defesa dos direitos humanos, principalmente e, por fim, prestar atendimento interdisciplinar – além dos defensores, também psicólogos e assistentes sociais.

Por último, ainda analisando o mesmo texto¹⁴⁵, apesar do Ministério Público constar como instituição autônoma e não subordinada, portanto, ao poder de outros Órgão ou autoridades públicas, deve atuar ou como fiscal da lei ou como autor de ação civil pública, nos casos de ordem urbanística. Isso porque dentre os interesses do MP, determinados constitucionalmente, encontra-se a proteção do patrimônio público e social, e a tutela dos interesses difusos coletivos, dentre eles o meio ambiente, a ordem urbana, a moralidade administrativa, os direitos do consumidor, os indígenas, os direitos da criança e do adolescente, entre outros. De modo geral, a Ação Civil Pública é o instrumento de atividade do Ministério Público.

r) Referendo popular e plebiscito

A Carta para Implementação do Estatuto da Cidade¹⁴⁶ trata do tema da Gestão Democrática da Cidade, uma das diretrizes previstas pela Lei 10.257/2001 em seu artigo 2º. Dentro deste item, ressalta que corresponde à “garantia da participação direta da população no Planejamento e Gestão da Cidade”. É uma condição para que a Administração Pública tenha a gestão de políticas públicas, por ela coordenada, voltada ao interesse público.

Esse controle deve ser feito por meio de normatização, execução e fiscalização das atividades do Poder Público e dos agentes privados, vinculados a canais de participação nos termos do Estatuto da Cidade ou das Leis Orgânicas Municipais. Assim, a idéia é que sempre seja organizado um processo de informação sobre a cidade de forma a inserir os setores populares no debate das atividades.

Citam-se como instrumentos da Gestão Democrática da Cidade os Fóruns da Sociedade Civil, Conselhos, Audiências e Consultas Públicas, Conferências sobre assuntos urbanos de interesse público, Iniciativa Popular e a Gestão Orçamentária Participativa, já comentada anteriormente.

¹⁴⁵ INSTITUTO PÓLIS. **Carta para Implementação do Estatuto da Cidade**. Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_206.pdf, acessado pela última vez em 28/10/2009, p.16.

¹⁴⁶ Ibid., p.16-17.

Já o plebiscito e o referendo popular são formas de consulta pública previstas constitucionalmente. O plebiscito previamente a uma decisão do Poder Pública, em vias de ajudar na decisão, e o referendo popular em que os cidadãos são convocados para deliberar sobre questões de relevante interesse social após decisão do Governo, aprovando-a ou não.

s) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária

É um dos novos instrumentos introduzidos na Lei 10.257/2001, e justo por isso possui poucos comentários a respeito. Em uma abordagem ao novo instituto, Carlos Quintão¹⁴⁷ explica no conjunto, com a Lei 11.977/09:

“O pedido da demarcação urbanística, observará, em qual das novas categorias introduzidas pela Lei nº 11.977/09, será enquadrado o auto de demarcação, se regularização fundiária de interesse social (art. 47, VII) ou de interesse específico (art. 47, VIII). O parcelamento da área privada será denominado de interesse social, quando atender a um dos três requisitos a seguir: I – as ocupações cumpram as exigências do usucapião constitucional previsto no art. 183/CF, que são: ocupação pacífica por mais de 05 anos; área até 250 m²; utilizada como única moradia e beneficiando famílias que não tenham outra propriedade imobiliária urbana ou rural ; II – que a área demarcada situe-se numa zona de especial interesse social - ZEIS; III – áreas declaradas pelo Poder Público de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Mas se o mesmo vier ocorrer numa área pública (União, Estado), casos que não cabem a usucapião administrativa, e sim, o procedimentos administrativos de concessão de uso. Nestes casos, será denominada de interesse social, quando também atender ao requisitos: I - as ocupações cumpram as exigências da Concessão de Uso especial para fins de moradia previsto na Medida Provisória nº 2.220, de 2001 ou na Seção III – A do Decreto – Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, inserida pela lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, com ocupação pacífica por mais de 05 anos; área até 250 m²; utilizada como única moradia e beneficiando famílias que não tenham outra propriedade imobiliária urbana ou rural ; bem como um dos dois incisos acima descritos. E será denominada regularização de interesse específico, quando não for caracterizado o interesse social, acima transcrito. O Poder Público responsável, poderá lavrar o auto de demarcação urbanística, que instruído com plantas, memorial descritivo, certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, sendo que nas áreas de domínio da União, terão de ser aplicado o disposto no Art. 60 da Lei nº 11.481, de maio de 2007 (§ 4º, art. 56). O auto de demarcação, será encaminhado ao Cartório de Registro, que notificará pessoalmente o proprietário da área e, por edital os confrontantes para,

¹⁴⁷ QUINTÃO, Carlos. O programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos. Terça, 22 de Setembro de 2009. In: **Documentos em Debate – PCdoB**. Disponível em: http://www.pcdob.org.br/12congresso/index.php?option=com_content&view=article&id=244:tdcarlosquintao2&catid=3:debates&Itemid=55, acessado em 03/11/2009.

querendo, apresentarem no prazo de 15 dias, impugnação à averbação da demarcação. O proprietário não sendo localizado, a notificação, será feita por edital, que decorrido o prazo sem impugnação, terá à demarcação urbanística, averbada na matrícula da área legalizada. Após a averbação da demarcação, o poder público promoverá o projeto de regularização fundiária prevista no art. 51, e após seu registro, concederá preferencialmente a mulher, o título de legitimação de posse (art. 47, II). Título que após cinco anos de seu registro, o detentor poderá requerer ao RGI, a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.”

Ou seja, o que se pode entender do instituto é que é outro dos instrumentos de regularização fundiária (como o próprio nome já expressa), e que envolve os outros instrumentos, como a usucapião, o parcelamento e a desapropriação, não funcionando por si só no atingimento da finalidade da regularização fundiária.

t) Legitimação da posse.

Outros dos novos instrumentos, é claramente outro instituto destinado aos fins da regularização fundiária. Expõe Alex Magalhães¹⁴⁸ que a evolução histórica da legitimação de posse traz “diversos fragmentos com grande potencial para subsidiar uma concepção de propriedade urbana mais conforme aos ditames constitucionais de 1988, bem como ao quadro de necessidades e carências urbanas.”

Entende-se que é, também, um instituto que não funciona sozinho. Deve se relacionar a outros, como a usucapião, a desapropriação, concessão, etc. A importância da legitimação da posse é, justamente, trabalhar na função social do imóvel. Afinal, é certo que legitimando a posse a quem tiver esse direito, obviamente é gerada uma garantia a esse indivíduo que acaba por tornar-se mais interessado pelo que é seu de direito.

¹⁴⁸ MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Instituto da "Legitimação de Posse" no Direito Brasileiro. Panorama atual e perspectivas.** Monografia Conclusiva de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ. Disponível em: <http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art71.html>, acessado em 29/10/2009.

3.1.6. Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV)

Conforme comenta Élisson Cesar Prieto¹⁴⁹, estes são importantes instrumentos de avaliação e controle ambiental e do desenvolvimento urbano equilibrado. Foram, inicialmente, incluídos pelo Estatuto da Cidade como métodos/ procedimentos de estudos ambientais para a correta implementação da política urbana.

Sendo assim, ambos os instrumentos tem o objetivo de identificar possíveis impactos sócio-ambiental-econômicos. Mas necessitamos de uma distinção conceitual. Para tanto, segundo Dicionário Ambiental de Iara Verocai Moreira¹⁵⁰, o EIA é:

“um dos documentos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão de impacto. O estudo realiza-se sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo licenciamento do projeto em questão, que, por meio de termos de referência específicos, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente”.

Legalmente, o EIA está fundamentado na CF, Art. 225, §1º, inc. IV, que prevê a responsabilidade ao Poder Público de “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”. No entendimento sistêmico, temos então que a Lei Federal n.º 6./1981, da Política Nacional de Meio Ambiente, incluiu e atribuiu ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) a responsabilidade de regulamentar o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. As normatizações desse Conselho então estabelecem a necessidade, para o licenciamento de empreendimentos impactantes ao meio ambiente, da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

¹⁴⁹ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.10-11.

¹⁵⁰ MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Dicionário Básico de Meio Ambiente**. Disponível em: http://www.jornaldomeioambiente.com.br/dicionario_ambiente.asp, acessado em 12/07/2008.

Dessa forma, entende-se que por já estar determinação regulamentadora, e já ser, em verdade, consagrado, A Lei 10.257/2001 em análise não dispõe qualquer regra sobre o EIA, a não ser sua previsão. Por outro lado, inova ao consolidar a matéria sobre o EIV. Alega Prieto¹⁵¹ que este instrumento é uma das mais importantes novas incursões legislativas do Estatuto da Cidade. É um instrumento que faz o intermédio entre os interesses particulares e o direito à qualidade urbana dos que moram ou transitam nos arredores de áreas de grandes empreendimentos.

Entende Suely Araújo¹⁵² que:

“no EIV, devem ser analisadas questões como adensamento populacional, ao sobrecarga sobre a infra-estrutura urbana, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, e os possíveis danos à paisagem urbana. É claro que essas questões também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que se referem ao meio ambiente construído, mas elas apresentam antes de tudo uma preocupação urbanística”.

Como última finalidade, o EIA e o EIV visam proporcionar um ambiente sadio e, se bem aplicados, garantem que o equilíbrio ambiental foi respeitado.

3.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS: INCIDÊNCIA DIRETA, INDIRETA OU INEXISTENTE

Considerando o escopo deste trabalho, em que se procura indicar a interface ambiental presente nos instrumentos da Lei 10.257/2001, optou-se por metodologia que buscasse uma maior objetividade na apresentação dos resultados.

Para tanto, foram criadas classificações dentro da possibilidade da incidência, ou não, de preocupação ambiental nos institutos analisados. Os critérios estabelecidos foram: (A) Incidência Direta, (B) Incidência Indireta e (C) Incidência Inexistente.

¹⁵¹ PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009, p.11.

¹⁵² ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental*. Brasília/DF: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Estudos/304366.pdf, acessado em 23/07/2008.

Os critérios devem observar alguns parâmetros inerentes a cada instrumento para que se possa averiguar a que tipo de classificação será adequado. Dentre os parâmetros verificados para a classificação, pode-se citar o CONCEITO/OBJETIVOS, os EFEITOS e o NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO AO FIM AMBIENTAL.

Para o Parâmetro CONCEITO/OBJETIVOS, far-se-á verificação dos seguintes resultados: 1. Abordagem Direta ao tema Meio Ambiente, indicando Objetivos Primários ao Meio Ambiente; 2. Abordagem Subentendida (Indireta) ao tema Meio Ambiente, com Objetivos Secundários nesse questão e 3. Não aborda o tema Meio Ambiente, nem possui objetivos para tal.

Já para os EFEITOS, deve ser verificado se nos objetivos principais do instrumento possui interesse no atingimento às questões ambientais. A verificação deve abarcar: 1. Efeito Diretamente Ligado ao Meio Ambiente, como efeito primário da aplicação (desejado); 2. Efeito Indiretamente Ligado ao Meio Ambiente, como efeito secundário da aplicação (em decorrência de outro efeito que era primário) e 3. Inexistência de efeitos sobre a questão ambiental.

E, por fim, no que concerne ao NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO AO FIM AMBIENTAL, no sentido de verificar quais instrumentos estão realmente sendo utilizados em prol do Meio Ambiente, e quais podem ser utilizados mas não são, havendo uma desclassificação destes. Para tanto, a análise trabalhará sobre os seguintes termos: 1. Utilização normal do instrumento requer a finalidade ambiental; 2. Apesar da finalidade principal não ser a questão ambiental, vem sendo utilizado graças aos efeitos proporcionados e 3. Não é utilizado para fins ambientais.

Conforme se apresentar a disposição da análise de parâmetros, o instrumento será classificado, de preferência com a média obtida ou com o bom senso frente à classificação mais adequada. Ou seja, conforme o melhor entendimento, pode ser que um instrumento que aborde diretamente a questão ambiental, mas não seja quase nunca utilizado, seja classificado como incidência inexistente ou indireta sobre o Meio Ambiente, e da mesma forma o contrário, em que um instrumento sem previsão direta sobre o Meio Ambiente é muito usado para esse fim, ocorrendo que pode ser classificado com Incidência Direta. E estes são somente exemplos dentre as diversas combinações possíveis e que devem ser abordadas pelo trabalho.

Apresenta-se Modelo de tabela de parâmetros no Apêndice 1 deste trabalho.

3.3. ANÁLISE DA INTERAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL COM OS INSTRUMENTOS

Já feita a identificação dos instrumentos e de sua descrição geral, bem como dos objetivos a que se prestam, pode-se passar a encaixar cada um conforme os critérios explicitados pelo título anterior, avaliando-os à partir dos parâmetros estabelecidos.

Ressalte-se que essa análise da penetração de questões ambientais nos instrumentos do Estatuto da Cidade é feita pelo entendimento do elaborador deste trabalho, visto que é uma metodologia que leva a esse envolvimento. Por isso o estudo desenvolvido até então (Fundamentação Teórica), bem como a realidade vivenciada, são essenciais ao trabalho, e, portanto, determinantes dos resultados apresentados.

A análise completa encontra-se no Apêndice 2 deste trabalho, verificando-se lá cada uma das classificações, e os parâmetros que as determinaram.

4. RESULTADOS

Os resultados serão apresentados de maneira gráfica, em virtude da mais fácil visualização. Na sequência, far-se-ão os comentários a respeito do obtido, bem como o significado entendido por meio dos números totais revelados.

4.1. APRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS INSTITUTOS RELACIONADOS

Para os instrumentos elencados no artigo 4º do Estatuto da Cidade, o resultado obtido, obviamente vinculado a este observador, foram os seguintes:

Em termos quantitativos, apresentando o total numérico dos instrumentos verificados conforme a incidência ou não de temas ambientais, em sentido amplo, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 1 – Resultado da Análise – Classificação Ampla (N)

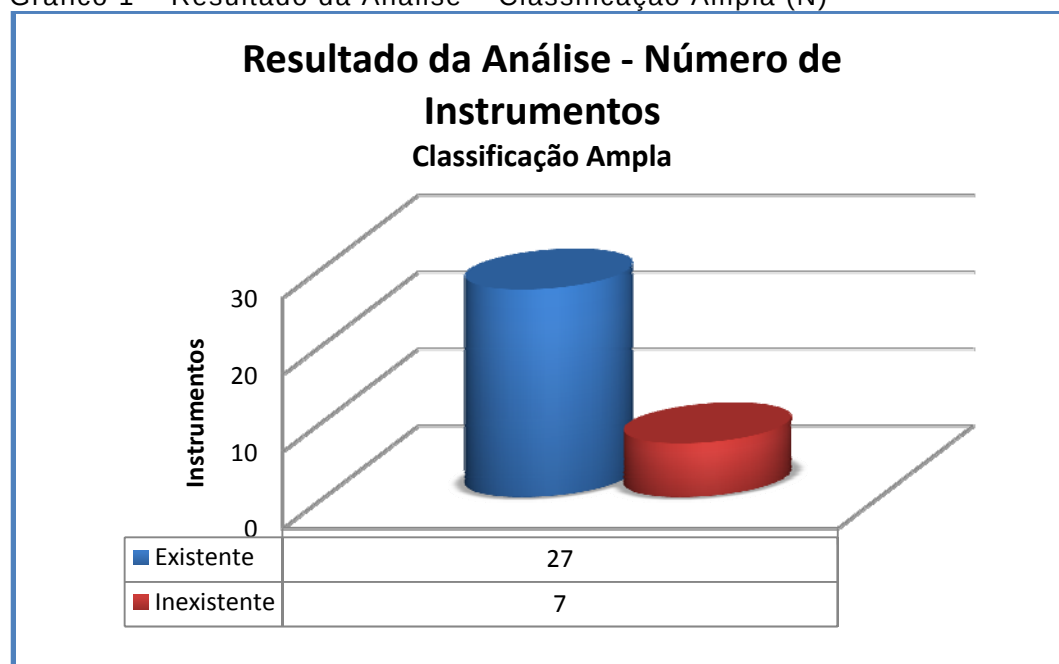
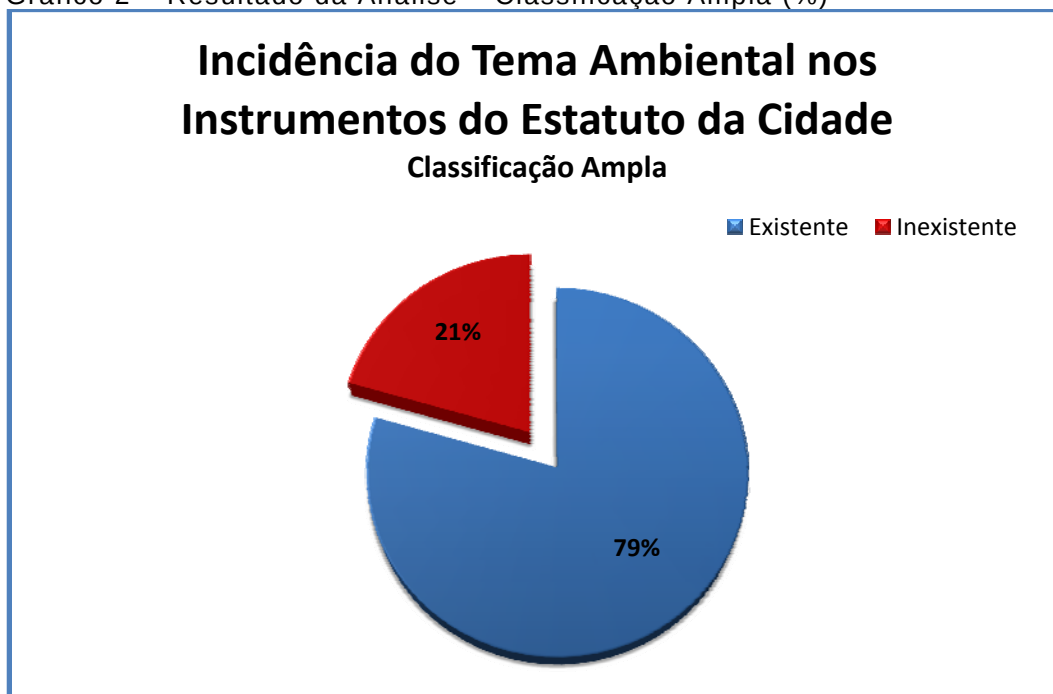


Gráfico 2 – Resultado da Análise – Classificação Ampla (%)



Já no tocante à questão qualitativa, em que se verificou também o tipo de incidência, podendo ser direta ou indireta, os resultados conseguidos foram diferenciados, apresentados nos gráficos que seguem:

Gráfico 3 – Resultado da Análise – Classificação Específica (N)

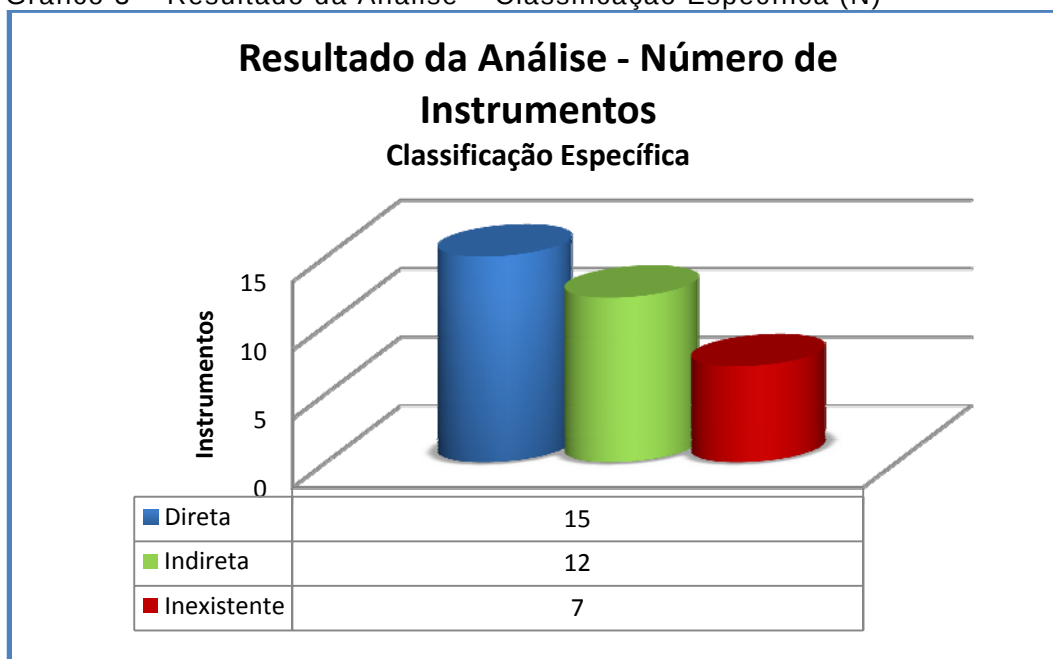
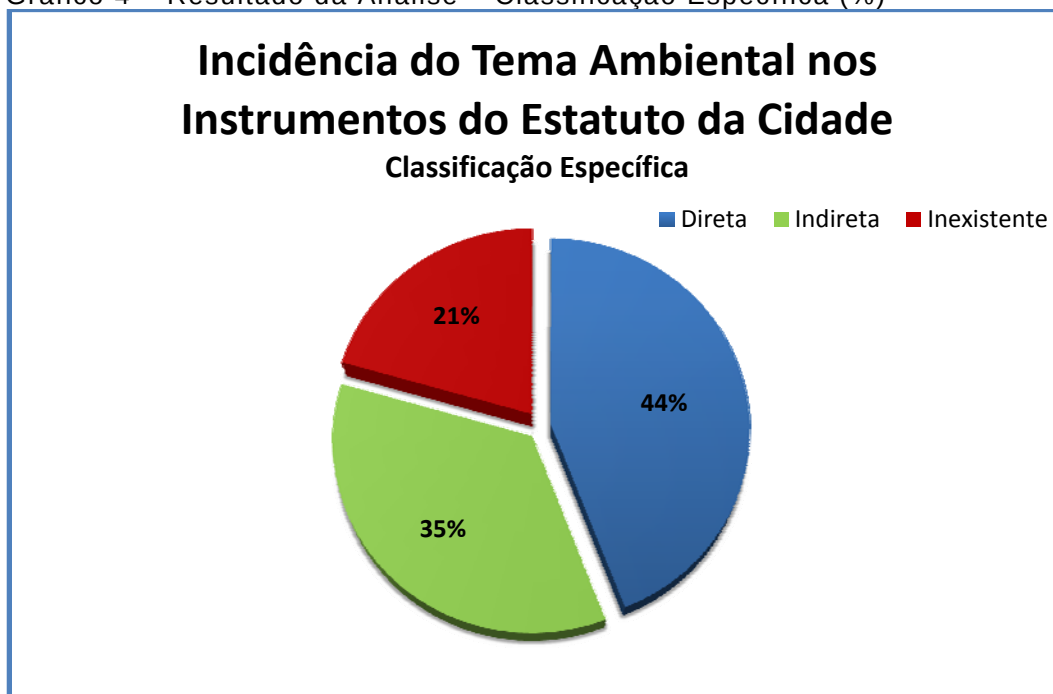


Gráfico 4 – Resultado da Análise – Classificação Específica (%)



Cabe então fazer comentário ao que se resultou do estudo.

4.2. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS APRESENTADOS

Os resultados obtidos foram satisfatórios ao entendimento do objetivo proposto por este trabalho. Isto porque chegaram a demonstrar em que quantidade e qualidade se manifesta a questão ambiental nos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Observando-se os gráficos, quantitativamente conseguiu-se o número de 27 instrumentos com alguma interface ambiental, genericamente, respondendo por 79% do total de instrumentos utilizados. Por outro lado, em número de sete forma os instrumentos sem qualquer incidência de questão ambiental, correspondentes a 21% do montante da análise.

O que se depreende dessa informação é que o Estatuto da Cidade dá uma importância muito grande ao tema Meio Ambiente nos instrumentos que prevê. Mais que isso, é essencial o seu papel no planejamento urbano, justamente porque, através

desses instrumentos com alguma previsão em termos de questões ambientais, se faz clara a existência do Direito à Cidade Sustentável como diretriz da Lei 10.257/2001. Procura, realmente, além do avanço social e econômico, também o equilíbrio entre eles e o Meio Ambiente a que pertencem indissociavelmente.

Já no campo qualitativo, os números obtidos foram diferenciados, cabendo à Incidência Direta 15 dos instrumentos elencados, correspondendo a 44% do total analisado; à Incidência Indireta verificou-se posicionamento de outros 12 instrumentos, em percentual de 35% do geral e, por fim, os outros sete instrumentos, com 21%, ainda classificados com a não-incidência de temas ambientais.

Este outro resultado apresentado nos traz, de forma genérica, de que maneira se dá a interposição da questão Meio Ambiente nos instrumentos analisados. Entendeu-se que apesar de muitos institutos com algum tipo de interface ambiental, nem todos se destinam especificamente a isto, muitas vezes tendo só alguns efeitos naquela seara.

Mas apesar dessa informação, a classe de Incidência Indireta é essencial e garante o Direito à Cidade Sustentável nos termos da Lei 10.257/2001. Explica-se: se todos os instrumentos fossem diretamente ligados ao Meio Ambiente, esta seria uma lei ambiental, e não de urbanismo e planejamento das regiões urbanas e seu entorno. Os instrumentos com Incidência Indireta são aqueles voltados a outra área, ou com foco em outra questão, mas que acabam por determinar certas questões em termos ambientais. Assim, garante-se que o Estatuto da Cidade é um texto legal voltado à sustentabilidade, que prevê o equilíbrio e desenvolvimento regular entre o econômico, o social e o ambiental.

Em pensamento final quanto à interpretação dos resultados, entende-se que a relação entre as classificações de Incidência Direta e Indireta foi muito boa. São determinantes à importância ambiental nas questões urbanísticas, mas abrem espaço para que ocorra a evolução econômica e social em conjunto triplo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o caminho traçado por este trabalho, pôde-se observar uma linha lógica desenvolvida. Em um primeiro plano, pautado no foco da relação entre a questão Urbanística e o Meio Ambiente, salientou-se a evolução de ambos os temas, trazendo também as parte do Direito que lhes é destinada. Esta abordagem sucinta, sabendo-se que não era o objetivo do trabalho, nos fornece a base necessária para o entendimento do Estatuto da Cidade e do conceito de Cidade Sustentável, bem como o Direito a esta sustentabilidade.

Importante, então, era entender o interrelação entre Cidade e Meio Ambiente, entre o Urbano e o Natural, relação indissociável, indispensável e direcionada ao que o trabalho se propunha a avaliar: a interface ambiental presente nos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Ora, no momento seguinte nada mais acertado que tratar do documento que passaríamos a analisar, apontando os pontos que seriam adentrados mais profundamente. Assim, fez-se uma descrição geral da Lei 10.257/2001, com suas diretrizes gerais, instrumentos, previsões. Na sequência, trabalhou-se sua importância ambiental, ou melhor, a influência do tema Meio Ambiente no contexto amplo do Estatuto da Cidade. Mais uma vez, identificou-se o Direito à Cidade Sustentável como uma das diretrizes do Planejamento Urbano moderno, com certeza presente nas propostas do citado Diploma Legal.

Bom destacar que o conceito da Cidade Sustentável, a que nos atemos no trabalho, é aquele voltado ao equilíbrio das questões sociais, econômicas e ambientais, além do óbvio critério político subentendido. Sendo assim, sabe-se que o objetivo último do Estatuto da Cidade é prover um planejamento e uma evolução equilibrada, e para isto ele dispõe de instrumentos que possibilitem o trabalho nas diferentes facetas da sustentabilidade.

A análise desses instrumentos era o objetivo principal do trabalho. Sabe-se, entretanto, que os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade são a título exemplificativo, e não *numerus clausus*. Precisou-se, então, delimitar o universo de

instrumentos verificados, de forma que não limitasse a pesquisa a um número de instrumentos não significativo, ou tomando-se somente alguns que direcionassem a pesquisa a um resultado imaginado.

Dessa forma, optou-se por utilizar toda a lista de instrumentos prevista pelo artigo 4º da Lei 10.257/2001. Obviamente, é uma grande carga quantitativa de institutos, mas que se mostrou de necessária abordagem para obtenção de um resultado satisfatório e, com certeza, condizente ao que o Estatuto da Cidade se atém em termos de objetivos e proposições.

Assim, fez-se a descrição sintética de cada um dos instrumentos elencados na fonte já mencionada. Afinal, seria impossível fazer uma análise da implicação ambiental de um instituto sem saber exatamente qual o seu conceito e objetivos, os efeitos por ele gerados e as utilizações mais corriqueiras de cada um.

Na sequência, após a descrição, foi feita menção à classificação que seria adotada para verificação de interface do tema ambiental, conforme metodologia própria elaborada para este trabalho. As classe definidas foram: INCIDÊNCIA DIRETA; INCIDÊNCIA INDIRETA e NÃO-INCIDÊNCIA de questões ambientais sobre tal instrumento.

Para que se delimitasse cada uma das classes, foi preciso estipular parâmetros que ajudariam na tomada de decisão a respeito do tipo a que cada instituto se relacionaria. Optou-se por analisar, em cada instrumento, três critérios: presença da questão ambiental no CONCEITO/OBJETIVO do instituto; presença de EFEITOS no campo do Meio Ambiente e, por fim, o NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO PARA FINS AMBIENTAIS. Cada um dos critério continha três subdivisões, para as quais cada um dos instrumentos se direcionava e determinava a classificação final conforme os critérios estabelecidos e a discricionariedade de quem elaborou o trabalho.

Ou seja, importante ainda é salientar que o trabalho não foi realizado somente sobre um critério de objetividade, mas contando com o conhecimento construído pelo elaborador ao longo do desenvolver do documento. Encontra-se aí a importância daquele procedimento de linhagem lógica traçado no Referencial Teórico, bem como a metodologia utilizada, passo-a-passo.

Utilizando-se de tabela para acelerar as análises e classificações, pôde-se chegar aos resultados, que demonstrariam a chegada, ou não, aos objetivos propostos no início do trabalho. Essa análise foi feita sem maiores explicações, justamente porque todos os conhecimentos necessários ao apontamento dos parâmetros já haviam sido tratados no percorrer de todo o documento. Poder-se-ia tratar de cada um separadamente, apresentando justificativas e exemplos, mas demandaria muito mais tempo e espaço do que o disponibilizado para esta Monografia de Conclusão de Curso.

Enfim, os resultados apresentaram o interesse real da Lei 10.257/2001, especificamente de seus instrumentos, em tratar o tema ambiental. E não somente isto, também indicaram que o Estatuto da Cidade não é uma lei meramente protetiva do Meio Ambiente, limitadora da economia e da qualidade de vida das pessoas. É, em verdade, um instrumental jurídico-administrativo voltado ao desenvolvimento de Cidades Sustentáveis, integrando a questão urbana e a ambiental. Observa o desenvolvimento econômico necessário aos centros urbanos, adequado à sadia qualidade de vida e moradia dos indivíduos da dinâmica, bem como a proteção e aproveitamento adequado do Meio Ambiente, de forma que sejam preservadas as três pontas dessa intercomunicação temática.

Consegue-se, assim, entender que, nos dias atuais, a expressão “urbanismo” não mais é sinônimo de expansão urbana desenfreada, do desenvolvimento econômico a qualquer preço e das ocupações desregulamentadas. Remete, e com méritos, a um todo sistêmico, abrangendo a complexidade das dinâmicas existentes entre cada uma das facetas da Cidade, e também de seu entorno. E o Direito do Urbanismo, que se destina a essas questões, não pode ser somente entendido como pertinente ao desenvolvimento urbano econômico e social. Engloba a abstrusa missão de tratar da relação do homem econômico e social com sua parte natural, o Meio Ambiente em que vive e do qual depende para que evolua em qualquer sentido.

6. CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho, apresentado em momento introdutório, respondia ao título do documento: Identificar a presença de interface ambiental nos instrumentos de Direito Urbanístico previstos pela Lei 10.257/2001: o Estatuto da Cidade. Quer crer o autor que este objetivo, a que se propôs, foi atingido.

Afinal, voltando ao desenrolar do trabalho, fez-se, em primeiro lugar, uma descrição do Diploma Legal em que já eram destacadas as questões ambientais genéricas. E antes disso o destaque ao tema das Cidades Sustentáveis, em que acabaram por coincidir os interesses Urbanísticos e Ambientais, estes abarcados pelo Estatuto da Cidade.

Da mesma forma, previa-se no objetivo principal algum tipo de classificação para que se pudesse determinar, objetivamente, o tipo de impacto que o tema ambiental teria sobre os instrumentos da citada Lei. Fez-se isto, bolando metodologia para que se chegasse ao escopo, e à partir do qual forma obtidas as conclusões que estamos debatendo, e sobre as quais ainda será feita reflexão de importância e usos do estudo.

Já quanto aos objetivos secundários, tínhamos que descrever sucintamente a questão ambiental e a urbanística, bem como os Direitos a elas pertinentes. Fez-se isto, talvez de maneira muito breve, mas o suficiente, acredita o autor, para o trabalho a que se propôs. Da mesma forma, identificou um elemento de coesão entre as disciplinas, um princípio crucial de interface, qual seja, o Direito à Cidade Sustentável, que passou a ser buscado em cada momento a que fazíamos a alusão ao Direito Ambiental e ao Direito Urbanístico.

Ainda, considerando-se que o foco do trabalho era a Lei 10.257/2001 e seus institutos, não poderíamos deixar de descrevê-la, bem como todos os seus instrumentos, delimitados ao artigo 4º do citado texto legal, atendendo aqui a outros dois objetivos secundários. Com as descrições a os tipos de classificação que se pretendia fazer, foi um trabalho de análise e encaixe, para o qual foram apresentados resultados gráficos, com comentários e interpretação do obtido, chegando-se à presente conclusão.

Por fim, resta-nos comentar a respeito da importância do estudo, bem como os fins a que se aplica.

Entende-se que o estudo foi importante, em primeiro lugar, para ressaltar a mudança do enfoque dado pelo Direito Urbanístico nos tempos atuais. Os resultados expuseram que 79% dos instrumentos previstos têm algum tipo de interface com o Meio Ambiente. Ou seja, com certeza a questão ambiental está presente e em influência na aplicação dos instrumentos. Acredito, em opinião pessoal, que isto garante ao Planejamento Urbano do Século XXI não só o interesse ambiental, mas a sustentabilidade de nossas cidades, ou pelo menos a busca por este conceito, já que muitos acreditam ser uma utopia.

Nesse sentido, cabe o destaque feito na interpretação dos resultados, que não somente os instrumentos de impacto direto têm importância. Os de impacto indireto também se mostram imprescindíveis, à medida que possuem outro enfoque, mas atingem a questão ambiental de outra maneira. Tal informação revela-nos que as outras pontas do sistema de sustentabilidade (Econômico ou social) estão sendo priorizadas. E mesmo aquelas em que não há interface ambiental, conforme classificação elaborada, mostram-se elementares à evolução dessas outras facetas existentes dentro do conceito de Cidade Sustentável.

Afinal, é vital à humanidade que haja um desenvolvimento equitativo entre Economia, Sociedade e Meio Ambiente. Nem só se pode proteger o contexto ambiental, sob pena de não termos como evoluir; nem só se visa o desenvolvimento econômico, pois pode destruir a sociedade e o natural e não haver mais como avançar; e ainda, nem só se preza pelo social, apesar de sua importância, pois muitas vezes deve-se ceder para que um bem maior seja feito. E é para este Desenvolvimento Sustentável que trabalha o Planejamento Urbano atual.

Como aplicação geral do estudo a alguma finalidade, pode-se citar, em primeiro lugar, evidenciar às Governanças que não há somente um ou outro elemento a ser desenvolvido exclusivamente em determinados lugares. Obviamente, devem haver prioridades para que se atinja um nível equivalente entre Economia, Sociedade e Meio Ambiente, mas sempre buscando a evolução conjunta dos três após determinado período.

Outra finalidade a que se pode empregar este estudo é informar a população de que o Planejamento Urbano não busca somente o seu bem-estar, ou o desenvolvimento econômico de certas áreas. Deve-se fazer com que entendam que o Poder Público tem uma responsabilidade muito grande em mãos, devendo, às vezes, abrir mão de algum benefício de determinada faceta, para aplicá-lo em outra com maior prioridade para o momento, mas que os níveis entre as temáticas sempre estarão em uma busca por equivalência. Todos buscam, em verdade, uma melhor qualidade de vida acompanhado de evolução, e o cidadão deve entender a complexidade das dinâmicas existentes, para que não pressione o Poder Público sem conhecimento da realidade que este vivencia (aplicando-se da mesma forma aos empresários).

Por fim, vale destacar que este trabalho pode ser utilizado para estudos futuros, em um aprofundamento do tema que relaciona o Planejamento Urbano e o Meio Ambiente, garantindo bases para que se identifique a positiva interface ambiental presente no Estatuto da Cidade, principal Diploma Legal a tratar do Planejamento Urbano.

REFERÊNCIAS

AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental. Estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR-FASE, 1997.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BOFF, Leonardo. Um ethos para salvar a Terra. **Meio Ambiente Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm, acessado pela última vez em 04/11/2009.

CALDAS, Eduardo de Lima; SILVA, Guilherme Henrique de Paula e. Contribuição de Melhoria. In: **Instituto Pólis – Idéias para a Ação Municipal**. AA nº 152, 2000. Disponível em: http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_101.pdf, acessado em 01/11/2009.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 7 ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

CAPRA, Fritjof. Um Jeito de Sustentar. **Revista Exame**. Edição de 20 de Agosto de 2003.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3 ed., rev. E ampl. São Paulo: Letras & Letras, 2001.

CMMAD – Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2 ed. São Paulo: SBDP, 2006.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HART Stuart L. Beyond greening strategies for a sustainable world, Harvard Business Review- USA, v.75, iss.1, jan/fev, 1997, p.66-76.

INSTITUTO PÓLIS. **Carta para Implementação do Estatuto da Cidade**. Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_206.pdf, acessado pela última vez em 28/10/2009.

LIBERATO, Ana Paula Goulart. **Resumo de Direito Ambiental para Concursos**. 1 ed., 2 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza L. S. P. da. O Direito à Cidade Sustentável como Direito Fundamental. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 20 a 22 de Novembro de 2008, p.6219-6232.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Instituto da "Legitimação de Posse" no Direito Brasileiro. Panorama atual e perspectivas**. Monografia Conclusiva de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ. Disponível em: <http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art71.html>, acessado em 29/10/2009.

MATA, Luiz Roberto da. **O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. O Direito Ambiental das Cidades**. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade: Fundamentos e principais instrumentos**. Publicado em Jus Navigandi – Doutrina, Março de 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5370>, acessado pela última vez em 28/10/2009.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade. Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRIETO, Élisson Cesar. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. São Paulo: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>, acessado pela última vez em 03/11/2009.

QUINTÃO, Carlos. O programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos. In: **Documentos em Debate – PCdoB**. Disponível em: http://www.pcdob.org.br/12congresso/index.php?option=com_content&view=article&id=244:tdcarlosquintao2&catid=3:debates&Itemid=55, acessado em 03/11/2009.

RAJZMAN, Francis. **Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/2505055/DIREITO-URBANISTICO>, acessado pela última vez em 23/10/2009.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico, plano diretor e o plano plurianual municipal: experiência de projeto formalmente inacabado em um município brasileiro. **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Documento Libre. Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rezende.pdf>, acessado em 24/10/2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006

SAULE, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

SCHENINI, Pedro Carlos e outros. Ações de Sustentabilidade na Gestão Pública. **Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável**. Organizadores: Pedro Carlos Schenini, Daniel Trento do Nascimento e Edson Telê Campos. Florianópolis: FEPESE, Papa-Livro, 2006.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental – Nossa Casa Planetária**. 3 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1995.

SIRKIS, Alfredo. O Desafio Ecológico das Cidades. **Maio Ambiente no Século 21**. TRIGRUEIRO, André (org.). Rio de Janeiro: Autores Associados, 2005.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 12, n. 45, jan.-mar. 2007, p.196-212.

WOLFF, Simon. O Direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. Belo Horizonte, ano 3, n. 13, jan.-fev. 2004.

APÊNDICES

1. Modelo de Tabela para Análise de Parâmetros
2. Tabela de Análise da Incidência Ambiental completa para os Instrumentos do Estatuto da Cidade
3. Lista de Instrumentos Levantados pelo Autor, conforme art. 4º da Lei 10.257/2001

APÊNDICE 1 - MODELO DE TABELA PARA AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS NOS INSTRUMENTOS

Avaliação de Parâmetros			
Instrumento:		Classificação:	
	Conceitos/Objetivos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento:		Classificação:	
	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento:		Classificação:	
	Conceitos/Objetivos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento:		Classificação:	
	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Avaliação de Parâmetros

Instrumento: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenaç

Classificação: A

	Conceitos/Objetivos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: II – planejamento das regiões metropolitanas, aglome

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

III – planejamento municipal, em especial:

Instrumento: a) plano diretor;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação t

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: c) zoneamento ambiental;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: d) plano plurianual;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: f) gestão orçamentária participativa;

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: g) planos, programas e projetos setoriais;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: h) planos de desenvolvimento econômico e social;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

IV – institutos tributários e financeiros:

Instrumento: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urb

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: b) contribuição de melhoria;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

V – institutos jurídicos e políticos:

Instrumento: a) desapropriação;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: b) servidão administrativa;

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: c) limitações administrativas;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: e) instituição de unidades de conservação;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: f) instituição de zonas especiais de interesse social;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: g) concessão de direito real de uso;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: h) concessão de uso especial para fins de moradia;

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: j) usucapião especial de imóvel urbano;

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: l) direito de superfície;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: m) direito de preempção;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: o) transferência do direito de construir;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: p) operações urbanas consorciadas;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: q) regularização fundiária;

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comur

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: s) referendo popular e plebiscito;

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: t) demarcação urbanística para fins de regularização f

Classificação: B

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977,

Classificação: C

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

Instrumento: VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estud

Classificação: A

	Conceitos	Efeitos	Utilização do Instrumento para fim Ambiental
Incidência Direta	Abordagem direta	Diretos - Efeitos Primários	Normal
Incidência Indireta	Abordagem indireta	Indiretos - Efeitos Secundários	Eventual
Não-Incidência	Não aborda	Inexistentes	Excepcional/ Improvável

CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

Instrumentos	Incidência Direta	Incidência Indireta	Não-Incidência
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;	X		
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;	X		
III – planejamento municipal, em especial:			
a) plano diretor;	X		
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;		X	
c) zoneamento ambiental;	X		
d) plano plurianual;		X	
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;		X	
f) gestão orçamentária participativa;			X
g) planos, programas e projetos setoriais;	X		
h) planos de desenvolvimento econômico e social;		X	
IV – institutos tributários e financeiros:			
a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;			X
b) contribuição de melhoria;		X	
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;	X		
V – institutos jurídicos e políticos:			
a) desapropriação;	X		
b) servidão administrativa;			X
c) limitações administrativas;	X		
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;		X	
e) instituição de unidades de conservação;	X		
f) instituição de zonas especiais de interesse social;		X	
g) concessão de direito real de uso;		X	
h) concessão de uso especial para fins de moradia;			X
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;		X	
j) usucapião especial de imóvel urbano;			X
l) direito de superfície;	X		
m) direito de preempção;	X		
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;		X	
o) transferência do direito de construir;	X		
p) operações urbanas consorciadas;	X		
q) regularização fundiária;		X	
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;			X
s) referendo popular e plebiscito;	X		
t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)		X	
u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)			X
VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).	X		
SOMATÓRIO	15	12	7

ANEXOS

1. Estatuto da Cidade
2. Catálogo dos Instrumentos, com a respectiva indicação legal



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Mensagem de Veto nº 730

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

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;

~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~

~~u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

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 cinquenta 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 cinquenta 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, petições 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 composesse;

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.

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 subsequentes: .~~ [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)

"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; 180^o da Independência e 113^o 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 1 | CATÁLOGO

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO ESTATUTO DA CIDADE, NA CONSTITUIÇÃO E NA LEGISLAÇÃO FEDERAL

DO PLANO DIRETOR

NA CONSTITUIÇÃO

- previsão: artigo 182, parágrafo 1º da CF;
- determinação do atendimento da função social da propriedade: artigo 182, parágrafo 2º.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- obrigatoriedade de definir o aproveitamento mínimo do imóvel urbano: artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I;
- delimitação das áreas de incidência do direito de preempção: artigo 25, parágrafo 1º;
- faculdade de fixar áreas de exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado: artigo 28, *caput*;
- faculdade de fixar o coeficiente de aproveitamento básico único: artigo 28, parágrafo 2º;
- definição dos limites básicos do coeficiente de aproveitamento: artigo 28, parágrafo 3º;
- faculdade de fixação das áreas de permissão de alteração do uso de solo: artigo 29;
- delimitação de áreas para aplicação de operações consorciadas: artigo 32, *caput*;
- possibilidade de autorização de exercício do direito de construir em outro local: artigo 35, *caput*;
- exigências fundamentais de ordenação da cidade: artigo 39;
- conceito: artigo 40;
- obrigatoriedade de incorporar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual: artigo 40, parágrafo 1º;
- dever de englobar o território do Município como um todo: artigo 40, parágrafo 2º;
- prazo para revisão: artigo 40, parágrafo 3º;
- garantias no processo de elaboração: artigo 40, parágrafo 4º, incisos I, II e III;
- obrigatoriedade: artigo 41, incisos I, II, III, IV e V;
- mínimo que deve conter: artigo 42, incisos I, II, III;
- prazo para aprovação: artigo 50;
- improbidade administrativa em caso de não aprovação no prazo previsto: artigo 52, VII.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Lei nº 10.098 de 19.12.00, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. www.senado.gov.com.br/plano.

DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 182, parágrafo 4º, inciso II.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- requisitos para aplicação do IPTU progressivo no tempo: artigo 7º;
- valor da alíquota: artigo 7º, parágrafo 1º;
- requisitos para aplicação da alíquota máxima: artigo 7º, parágrafo 2º;
- vedação de concessão de isenção ou anistia tributária: artigo 7º, parágrafo 3º.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172 de 25.10.1966, seção II, artigos 32, 33 e 34.
- Lei Federal nº 7.641 de 17.12.87 – Introduz alterações no Código Tributário do DF, instituído pelo Decreto-lei nº 82 de 26.12.66, e dá outras providências. www.senado.gov.com.br/todos/ipdf

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 182, parágrafo 4º, inciso I da CF.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão na Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor: artigo 5º, *caput*;
- imóveis sujeitos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: artigo 5º, *caput*;
- imóvel subutilizado: artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I;
- previsão de notificação pelo Poder Público municipal: artigo 5º, parágrafo 2º;
- espécies de notificação: artigo 5º, parágrafo 3º, incisos I e II
- prazos: artigo 5º, parágrafo 4º;
- empreendimentos de grande porte: artigo 5º, parágrafo 5º;
- transferência da obrigação em casos de transmissão de imóveis: artigo 6º;
- possibilidade da aplicação de IPTU progressivo no tempo em caso de descumprimento da obrigação: artigo 7º;
- possibilidade de desapropriação do imóvel com pagamento em títulos em caso de descumprimento da obrigação: artigo 8º.

DESAPROPRIAÇÃO

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 182, parágrafo 3º da CF;
- com pagamento de título da dívida pública: artigo 182, parágrafo 4º, inciso III da CF.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- requisitos: artigo 8º, *caput*;
- títulos da dívida pública: artigo 8º, parágrafos 1º e 2º;
- valor real da indenização: artigo 8º, parágrafo 2º, incisos I e II;

- prazo para o Município proceder o aproveitamento adequado do imóvel desapropriado: artigo 8º, parágrafo 4º;
- aproveitamento do imóvel desapropriado: artigo 8º, parágrafo 5º.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Decreto-lei nº 3.365 de 1941, desapropriação por utilidade pública. (regulamenta o procedimento na via administrativa e judicial). www.senado.gov.br/registros

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

NO ESTATUTO DA CIDADE

- requisitos: artigo 46, *caput*;
- conceito: artigo 46, parágrafo 1º;
- valor das unidades imobiliárias: artigo 46, parágrafo 2º.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

NO ESTATUTO DA CIDADE

- possibilidade de delimitação de área: artigo 32, *caput*;
- conceito: artigo 32, parágrafo 1º;
- medidas previstas possíveis: artigo 32, parágrafo 2º, incisos I e II;
- mínimo que deve constar no plano de operação urbana consorciada: artigo 33, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII;
- destinação dos recursos obtidos: artigo 33, parágrafo 1º;
- nulidades de licenças e autorizações: artigo 33, parágrafo 2º;
- previsão de emissão de certificados de potencial adicional de construção: artigo 34, *caput*;
- destinação dos certificados de potencial adicional de construção: artigo 34, *caput*;
- conversão dos certificados de potencial adicional de construção em direito de construir: artigo 34, parágrafos 1º e 2º;
- improbidade administrativa em caso de desvio dos recursos auferidos: artigo 52, inciso I.

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão da outorga onerosa do direito de construir: artigo 28, *caput*;
- fixação de áreas: artigo 28, *caput*;
- coeficiente de aproveitamento: artigo 28, parágrafos 1º e 2º;
- limites máximos a serem atingidos pelo coeficiente de aproveitamento: artigo 28, parágrafo 3º;
- previsão da outorga onerosa da alteração de uso do solo: artigo 29;
- fixação de áreas: artigo 29;
- determinação de condições: artigo 30, incisos I, II e III;
- destinação dos recursos auferidos: artigo 31;
- improbidade administrativa em caso de desvio dos recursos auferidos: artigo 52, inciso IV.

DIREITO DE SUPERFÍCIE

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão artigo 21, *caput*;
- abrangência: artigo 21, parágrafo 1º;
- gratuidade ou onerosidade: artigo 21, parágrafo 2º;
- deveres do superficiário: artigo 21, parágrafo 3º;
- transferência: artigo 21, parágrafos 4º e 5º;
- direito de preferência em caso de alienação: artigo 22
- extinção do direito de superfície: artigo 23, incisos I e II e artigo 24, parágrafo 1º
- efeitos da extinção do direito de superfície: artigo 24
- averbação da extinção: artigo 24, parágrafo 2º.

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 35;
- requisitos: artigo 35, incisos I, II e III;
- mediante doação de imóvel ao Poder Público: artigo 35, parágrafo 1º.

DIREITO DE PREEMPÇÃO

NO ESTATUTO DA CIDADE

- efeitos: artigo 25, *caput*;
- área de incidência: artigo 25, parágrafo 1º;
- prazo de vigência: artigo 25, parágrafos 1º e 2º;
- finalidades das áreas de possível exercício do direito de preempção: artigo 26, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII;
- obrigatoriedade das áreas incidentes do direito de preempção de enquadrarem-se nas finalidades específicas: artigo 26, parágrafo único;
- obrigatoriedade do proprietário de imóvel submetido ao direito de preempção de notificar o Poder Público municipal dando conta de que pretende alienar seu imóvel: artigo 27, *caput*;
- prazo para o Município manifestar seu interesse em comprar imóvel submetido ao direito de preempção: artigo 27, *caput*;
- notificação do proprietário ao Poder Público: artigo 27, parágrafo 1º;
- edital de aviso da notificação recebida: artigo 27, parágrafo 2º;
- da alienação para terceiros findo o prazo de manifestação do Poder Público municipal; artigo 27, parágrafos 3º e 4º;
- nulidade da alienação: artigo 27, parágrafos 5º e 6º;
- improbidade administrativa em caso de utilização de área em desacordo com a destinação prevista: artigo 52, inciso III.

USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 183, *caput* da CF;
- beneficiados: artigo 183, parágrafo 1º da CF;
- impossibilidade de submissão dos imóveis públicos: artigo 183, parágrafo 3º da CF.

NO ESTATUTO DA CIDADE

Usucapião individual

- requisitos: artigo 9º;
- título de domínio: artigo 9º, parágrafo 2º;
- direitos do sucessor: artigo 9º, parágrafo 3º.

Usucapião Coletivo

- requisitos para o Usucapião Urbano coletivo: artigo 10, *caput*;
- possibilidade de acréscimo da posse de seu antecessor: artigo 10, parágrafo 2º;
- título para registro: artigo 10, parágrafo 2º;
- sentença do usucapião especial urbano coletivo: artigo 10, parágrafos 2º e 3º;
- indivisibilidade do condomínio especial constituído: artigo 10, parágrafo 4º;
- administração do condomínio especial constituído: artigo 10, parágrafo 5º.

Questões processuais

- ação de usucapião especial urbana: artigo 11;
- partes legítimas para propositura da ação de usucapião especial urbana: artigo 12, incisos I, II e III;
- intervenção do Ministério Público: artigo 12, parágrafo 2º;
- possibilidade de ser invocada como matéria de defesa: artigo 13;
- rito processual da ação de usucapião especial urbana: artigo 14.

Registro

- forma de registro do usucapião especial urbano: artigo 55.

CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

NO ESTATUTO DA CIDADE

- possibilidade de contratação coletiva para imóveis públicos: artigo 4º, parágrafo 2º e artigo 48, *caput*;
- efeitos do contrato de Concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos: artigo 48, incisos I e II.

Registro

- forma de registro da Concessão de Direito Real de Uso: artigo 56.

Outras Legislações

- Decreto-lei nº 271/67 artigo 7º e 8º, que dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo e dá outras providências. www.senado.gov.br/legis/decreto-lei

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 183, parágrafo 1º da CF.

NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/01

Concessão de uso especial individual

- requisitos: artigo 1º, *caput*;
- beneficiado: artigo 1º, parágrafo 1º;
- gratuidade: artigo 1º, parágrafo 1º;
- impossibilidade de reconhecimento ao mesmo concessionário por mais de uma vez: artigo 1º, parágrafo 2º;
- direitos do sucessor: artigo 1º, parágrafo 3º.

Concessão de uso especial coletiva

- possibilidade da concessão do direito na forma coletiva: artigo 2º, *caput*;
- requisitos: artigo 2º, *caput*;
- possibilidade de acréscimo da posse de seu antecessor: artigo 2º, parágrafo 1º;
- atribuição de igual fração ideal de terreno aos possuidores: artigo 2º, parágrafo 2º;
- limite da fração ideal atribuída: artigo 2º, parágrafo 3º;
- possibilidade de exercício do direito sobre imóvel público: artigo 3º.

Questões processuais

- faculdade do Poder Público de assegurar o exercício do direito em outro local, casos: artigos 4º e 5º;
- título de concessão: artigo 6º, *caput*;
- prazo para decisão do pedido: artigo 6º, parágrafo 1º;
- bem da União ou dos Estados: artigo 6º, parágrafo 6º.

Registro

- registro: artigo 6º, parágrafo 4º;
- transferência: artigo 7º;
- extinção: artigo 8º, incisos I e II;
- averbação da extinção: artigo 8º, parágrafo único.

INSTITUIÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- requisitos: artigo 182, parágrafo 4º.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 4º, inciso III, alínea “f”;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda enquanto diretriz geral: artigo 2º, parágrafo XIV;
- possibilidade de Concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos para programas e projetos habitacionais de interesse social: artigo 4º, parágrafo 2º;
- necessidade de áreas para regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social para o exercício do direito de preempção: artigo 26, incisos I e II;
- enquanto medidas previstas nas operações urbanas consorciadas: artigo 32, parágrafo 2º, incisos I e II;

- possibilidade de exercício do Direito de Construir em outro local quando imóvel considerado necessário para fins de servir para programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, ou por meio de doação de imóvel ao poder público para esses mesmos fins: artigo 35, III e 35, parágrafo 1º;
- delimitação das áreas urbanas de possível aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no Plano Diretor: artigo 42, I.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Lei Federal nº 9.785/99: artigo 3, parágrafo 6º. www.senado.gov.br/legis
- Lei Ordinária nº 9.934 de 20. 12. 99, altera a Lei nº 6.015, de 31.12.73, para acrescentar dispositivos sobre a redução de despesas cartoriais públicas e os registros imobiliários para a aquisição de imóvel construído pelo sistema de mutirão nos programas habitacionais para famílias de baixa renda. www.senado.gov.br/habitacao/todos.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E JURÍDICA GRATUITA PARA AS COMUNIDADES E GRUPOS SOCIAIS MENOS FAVORECIDOS

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- previsão: artigo 5º, inciso LXXIV da CF.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 4º, inciso III, alínea “r”;
- autor da ação de Usucapião Urbano: artigo 12, parágrafo 2º.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão enquanto diretriz geral: artigo 2º, inciso II;
- audiência do Poder Público municipal e da população interessada: artigo 2º, inciso XIII;
- garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas: artigo 4º, parágrafo 3º
- instrumentos de gestão democrática da cidade: artigo 43, incisos I, II, III e IV;
- gestão orçamentária participativa: artigo 44;
- garantia de controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas: artigo 45.

ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão artigo 43, inciso I.

NA MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/01

- previsão do CNDU: artigo 10, *caput*;
- competência do CNDU: artigo 10, incisos I, II, III, IV, V e VI;

- composição do CNDU: artigo 11;
- disposição do Presidente da República da estrutura, composição do plenário e designação de membros e suplentes do CNDU: artigo 12;
- não remuneração da participação: artigo 13;
- enquanto prestação de relevante interesse público: artigo 14;
- ausência ao trabalho decorrente de participação como membro do CNDU ou comitês técnicos: artigo 14.

DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 43, inciso II.

CONFERÊNCIAS SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE URBANO

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 43, inciso III.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Resolução CONAMA nº 09 de 03.12.87 que regulamenta a audiência pública nos EIA/RIMAS;
- Resolução CONAMA nº 237 de 19.12.97, artigo 10, dispõe sobre a audiência pública.
[www.ibama.gov.br /licenciamento](http://www.ibama.gov.br/licenciamento)

INICIATIVA POPULAR DE PROJETO DE LEI E PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- exercício da soberania popular: artigo 14, inciso III;
- iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município: artigo 29, inciso XIII;
- forma de iniciativa popular: artigo 61, parágrafo 2º.

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 43, inciso IV.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

NO ESTATUTO DA CIDADE

- previsão: artigo 36
- forma de execução: artigo 37;
- questões mínimas: artigo 37, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII;
- publicidade: artigo 37, parágrafo único;
- não substituição do EIA: artigo 38;
- dever de constar no plano de operação urbana consorciada: artigo 33, inciso V.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 estabelece a possibilidade de criação de novos instrumentos art.12, dependendo da atividade em questão, www.ibama.gov.br – Licenciamento.

PLANO PLURIANUAL

NO ESTATUTO DA CIDADE

- obrigatoriedade de incorporação às diretrizes e prioridades do Plano Diretor: artigo 40, parágrafo 1º;
- dever de constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa: artigo 44.

DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTO ANUAL

NO ESTATUTO DA CIDADE

- obrigatoriedade de incorporação às diretrizes e prioridades do Plano Diretor: artigo 40, parágrafo 1º;
- dever de constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa: artigo 44.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

NO ESTATUTO DA CIDADE

- Previsão: artigo 44;
- Meios: artigo 44.

REFERENDO POPULAR E PLEBISCITO

NA CONSTITUIÇÃO

- exercício da soberania popular: artigo 14, inciso I e II;
- competência do Congresso Nacional para autorização: artigo 49, inciso XV.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

- Lei Ordinária Federal nº 9709/98, de 18.11.98, regulamenta a execução do disposto no artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal. www.senado.gov.br/legis.

OUTRAS LEGISLAÇÕES RELACIONADAS AO ESTATUTO DA CIDADE

DAS DIRETRIZES GERAIS

- EMC nº 26 de 2000 de 14.02.00, altera a redação da Constituição Federal em seu artigo 6º, e dispõe sobre a habitação como um direito social. www.senado.gov.br/legis.todos/habitacao.
 - Lei Complementar nº 77 de 13.07.93 – Institui o Imposto Provisório sobre Movimentação de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – IPMF, e dá outras Providências. www.senado.gov.br/legis.habitacao/todos.
- O art. 20 referente ao Fundo de custeio de Programas de Habitação Popular, com aplicação exclusiva (FEHAP).
- Lei Ordinária nº 10.150 – 21.12.2000 – Dispõe sobre a novação de dívida, se responsabilidade do Fundo de Compensação de variação salarial – FCV. O artigo 1º desta Lei está vinculado ao artigo 3º do Estatuto da Cidade. www.senado.gov.br/legis.habitacao/todos
 - Lei Ordinária nº 8.677 de 13.07.93 – Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. Os artigo 2º e artigo 3º estão vinculados ao artigo 3º do Estatuto da Cidade. www.senado.gov.br/legis.saneamento/todos.
 - Lei nº 6.528 de 11.05.78 – Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Toda esta Lei está vinculada ao art.3 do Estatuto da Cidade. www.senado.gov.br/legis.saneamento/todos.
 - Lei nº 10.188 de 12.02.01 – Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. www.planalto.gov.br/legis/MP/convertida. A lei está relacionada ao artigo 4º do Estatuto da Cidade.
 - Medida Provisória nº 2.197-43 de 24.08.01 – Dispõe sobre a adoção de medidas relacionadas com o Sistema Financeiro de Hab. – SFH, altera as leis 4.380 de 21.08.64, 8036 de 11.05.90 e 8692 de 28.07.93, e dá outras providências. (Toda Lei está relacionada aos arts 1,2,3 e 4 do Estatuto da Cidade). www.planalto.gov.br/legis/MP em tramitação.
 - MP nº 2.221 de 04.09.01 – Altera a Lei nº 4.591, de 16.12.64, instituindo o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias, e dá outras providências (O artigo 1º está relacionado ao artigo 2º do Estatuto da Cidade). www.planalto.gov.br/legis/MP em tramitação.
 - PL nº 2.710/92 – Fundo Nacional de Moradia Popular – (Está em tramitação na Câmara Federal e não existe em meio digital). Relacionado aos artigos 2º, 3º, 4º do Estatuto da Cidade.

DOS PLANOS NACIONAIS, REGIONAIS E ESTADUAIS DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (obs.: Como as Leis deste inciso tratam das Políticas Setoriais relacionadas com a Política Urbana as referências com o Estatuto da Cidade são com todos os artigos das respectivas Leis de Políticas Setoriais).

TRANSPORTES

- Lei Federal nº 5.917 – 10. 09 73 – Dispõe sobre a Política Nacional de Transportes. Esta lei sinaliza as diretrizes para o desenvolvimento de transportes urbanos em cada cidade, conforme prescreve o Estatuto da Cidade em seu artigo 3º, inciso IV. (transporte.gov.br). (obs.: está em tramitação na Câmara Federal um Projeto de Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Transportes).
- MP 2.217-3 de 04.09.01 – Altera a Lei nº 10.233 de 05.06.01 que dispõe sobre a reestruturação de

transportes aquaviário e terrestre, cria o CNT de Integração de Políticas de transportes. www.planalto.gov.br

RESÍDUOS SÓLIDOS/LÍQUIDOS:

- Constituição Federal de 1988 em seus artigos 20, 23 e 200.
- Lei Federal nº 5.318, de 26.09.67– Institui a Política Nacional de Saneamento e Cria o Conselho Nacional de Saneamento. (Não foi possível encontrar em meio digital).
- PL. 02763 2000– Dispõe sobre a Política Nacional de saneamento, saneamento, seus instrumentos, e dá outras providências.(Não está disponível em meio digital). Autores: Deputados Sérgio Novais e Maria do Carmo Lara.
- PL. 00203 1991– Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação dos resíduos de serviços de saúde. O relator é o deputado Emerson Kapaz. (Não está disponível em meio digital)

ÁGUAS

- Constituição Federal de 1988 em seus artigos 20, incisos III a VI, 22, incisos IV e 26 incisos I a II.
- Lei Federal nº 9.433/97, dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. www.mma.gov.br/port/SRH/dg/leidas

MEIO AMBIENTE

- Constituição de 1988 em seus artigos 225;
- Lei Federal nº 6.938 de 31.08.81– Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. www.ibama.gov.br
- Lei Federal de 27.12.2000 – Política Nacional de Meio Ambiente, revoga alguns artigos da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.81. www.senado.gov.br/legis/politicaambiental/todos

AGRICULTURA

- Lei Ordinária nº 8.171 de 17.01.91, dispõe sobre a Política Agrícola. www.ibama.gov.br/Legislação.
- Lei Ordinária nº 00662/79, dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. [www.senado.gov.br/legis/todos/politica ambiental](http://www.senado.gov.br/legis/todos/politica_ambiental).

DO PLANEJAMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICROREGIÕES

- artigo 25, parágrafo 3º da CF/88, trata da competência dos Estados, mediante lei complementar para instituir regiões metropolitanas.

DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM ESPECIAL

DISCIPLINA DO PARCELAMENTO, DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO.

- Lei Federal Ordinária nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973(registros públicos), e nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano em seus artigos 2º, 3º, 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 16, 18, 26, 40, 43, 50, 53). www.senado.gov.br/legis.todos

- Código Civil – Lei nº 3.071 de 01.10.26 – artigos que se referem aos afastamentos mínimos em uma vizinhança. (afastamento 1,50m).(Código Civil foi alterado pela MP 1.675/40 de 29.07.98.). www.senado.gov.br/legis
- Lei Federal nº 4.778, de 22.09. 65 que dispõe sobre a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de plantas e planos de loteamentos em se tratando de área total ou parcialmente florestada.(Não foi possível encontrar em meio digital).
- Decreto-Lei nº 1.413, de 14.08.75, dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.(Não foi encontrado em meio digital).
- Decreto-Lei nº 1.982 de 28 12 82, dispõe sobre o exercício das atividades nucleares incluídas no monopólio da União, controle do desenvolvimento no campo da energia nuclear, e dá outras providências. (Não foi encontrado em meio digital).
- Lei Federal nº 4.771, de 15.09.65, Código Florestal artigo 1º e artigo 2º, dispõe acerca das faixas necessárias à preservação permanente ao longo dos rios, ao redor de lagoas, nas nascentes e etc.
- Medida Provisória nº 2.080-61, de 22 de março de 2001, altera os artigos 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771 de 15.09.65, que institui o Código Florestal, bem como altera o artigo 10 da Lei nº 9. 303 de 19.12.96, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural, ITR, e dá outras providências. www.senado.gov.Br/servlets/NJUR.

ZONEAMENTO AMBIENTAL

- Lei Federal nº 9.985 de 18.07.00, regulamenta o artigo 225, parágrafo 1º, incisos, I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. www.senado.gov.br/unid.deconser.danatureza/todos
- Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 setembro de 1965, artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 16. www.ibama.gov.br
- Lei Ordinária Federal nº 6.902 de 27.04.81 – Dispõe sobre a criação de Estação Ecológica e Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. www.ibama.gov.br – teclar Est. Ecológ./ Legislação
- Lei Ordinária Federal nº 4.466 de 12.11.64, determina a arborização das margens das rodovias do Nordeste, bem como constituição de aterro-barragem para represamento de água. (Não foi encontrada em meio digital).
- Lei Ordinária Federal nº 3.924, de 26.07 61, dispõe sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos. (Não foi encontrada em meio digital).
- Lei Ordinária Federal nº 6.803, de 2.07.80, dispõe sobre diretrizes básicas para zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. www.senado.gov.br/legis/todos/indústria.
- Lei Ordinária Federal nº 8.617 de 04.01.93, dispõe sobre o mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros e dá outras providências. (Não foi encontrada em meio digital).
- Resolução CONAMA nº 4, de 18.09.85, dispõe sobre transformação em Reservas Ecológicas as formações florísticas e as áreas de preservação permanente do artigo 18 da Lei nº 6.983 de 31 de agosto de 1981. www.ibama.gov.br – teclarEst/Legis.
- Resolução CONAMA nº 004 de 18.06.87, declara diversas Unidades de Conservação como sítios ecológicos de relevância Cultural. www.ibama.gov.brUnid/Legis.
- Resolução CONAMA nº 4, de 31.03.93, dispõe sobre o zoneamento e proteção de formações nativas de restingas. www.ibama.gov.br/legis .
- Resolução CONAMA nº 10 de 14.12.88, dispõe sobre áreas de Proteção Ambiental – APAS. www.ibama.gov.br.
- Resolução CONAMA nº 11, 03.12.87 – Categorias de Unidades de conservação. www.ibama.gov.br – Unid/Legis.

- Resolução CONAMA nº 11, de 14.12.88 – Dispõe sobre proteção as Unidades de Conservação. www.ibama.gov.br – Unid/Legis.
- Resolução CONAMA nº 13, de 06.12.90 – Dispõe sobre Proteção dos Ecossistemas do entorno das Unidades de Conservação. www.ibama.gov.br – Unid/Legis.
- Decreto nº 84017, de 21.09.79 – Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. www.ibama.gov.br – Unid/Legis.
- Decreto nº 99.274 de 06.06.90 – Regulamenta a Lei nº 6.902 e a Lei nº 6.938/81 e a criação de Estação Ecológica e de Áreas de Proteção Ambiental e sobre Política Nacional de Meio Ambiente, e dá outras providências. www.ibama.gov.br legis.est.ecológ.
- Decreto nº 84973, de 29.07.80, dispõe sobre a localização de Estação Ecológica e Usinas Nucleares. www.ibama.gov.br – Unid/Legis.

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

- Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172 de 25.10.66, artigo 81.

INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS E FINANCEIROS

- Constituição Federal de 1988, artigo 150, parágrafo 6º;
- Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

- Decreto-lei nº 3.365/41, dispõe acerca da desapropriação por utilidade pública.

TOMBAMENTO

- Constituição Federal de 1988, artigos 215 e 216. www.iphan.gov.br
- Decreto-Lei nº 25/37 – Organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. www.iphan.gov.br
- Portaria nº 314/92 de 08 de outubro.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

- Constituição Federal de 1988, artigo 225, parágrafo 1º, inciso III
- Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências. www.senado.gov.br
- Decreto-lei nº 003824 de 05.06.01, regulamenta o artigo 55 da Lei nº 9.995/00 e delega competência ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para prática do que menciona, e dá outras providências. www.senado.gov.br/unid.conserv.danatureza/todos.

ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – (EIA)

- Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.
- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. www.ibama.gov.br – Licenciamento.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

- Lei Ordinária Federal nº 6.766/79 de 19.12.79 – art. 51 e art. 52. www.senado.gov.br/legis todos parcelamento do solo urbano.
- Lei Ordinária Federal nº 9.785 de parcelamento do solo urbano CAP IX, art.50 modificação da 6766/79. www.senado.gov.br/legis.todos/solo

- Lei Ordinária Federal nº 9.605/98 – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e de outras providências. (seção IV – Esta Seção é específica dos crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural) – <http://www.pr.gov.br>
- Lei Federal nº 7.347, de 24. 07.85 – Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. (Foram alterados os artigos 1 e 4 pelo Estatuto da Cidade). [www.ibama.gov.br.unid.legis](http://www.ibama.gov.br/unid.legis)
- Lei Federal nº 8.429, de 02.06.92 – Improbidade administrativa. [www.senado.gov.br todos/improbidade administrativa](http://www.senado.gov.br/todos/improbidade_administrativa)

REGISTROS PÚBLICOS

- Lei Ordinária 9.785 de parcelamento do solo urbano (alterou a Lei nº 6.015, de 31. 12. 73 inciso do Art.167, acrescentou item 36, na Lei de registros públicos). www.lei.adv.br
- Lei Ordinária nº 6.015, de 31/12/73 (Foram alterados pelo Estatuto da Cidade o art. 167, I.,II,.). [www.senado.gov.br/legis/todos/registros públicos](http://www.senado.gov.br/legis/todos/registros_publicos)
- Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 alterado pela Lei 9.785/99. www.senado.gov.br/legis/todos/registros