

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RENATO SAMPAIO CAVALHEIRO

COPA DO MUNDO NO BRASIL: INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS E
IMPACTOS NA CIDADE DE CURITIBA

CURITIBA
2011

RENATO SAMPAIO CAVALHEIRO

COPA DO MUNDO NO BRASIL: INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS E
IMPACTOS NA CIDADE DE CURITIBA

Trabalho apresentado como requisito parcial para
obtenção de Graduação no Curso de Direito, Setor
de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do
Paraná.

Orientador: Prof. Leandro Franklin Gorsdorf

CURITIBA
2011

TERMO DE APROVAÇÃO

RENATO SAMPAIO CAVALHEIRO

COPA DO MUNDO NO BRASIL: INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS E
IMPACTOS NA CIDADE DE CURITIBA

Trabalho aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Leandro Franklin Gorsdorf
Núcleo de Prática Jurídica, UFPR

Prof.^a Dr.^a Ângela Cássia Costaldello
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof.^a Dr.^a Karin Kässmayer
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 02 de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho a todos que sempre me apoiaram e
deram-me forças para prosseguir.

Aos meus pais, Enilton e Laisa.

Aos meus irmãos, Larissa e Mateus.

Aos meus avós.

Por todo o amor, por quem sou e por tudo o que alcancei.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Paraná, onde encontrei um ambiente acolhedor e com ótima qualidade de ensino.

Aos Professores, especialmente ao Leandro F. Gorsdorf, meu orientador, que com tanta dedicação colaborou neste trabalho.

Aos meus colegas de classe, obrigado pelos ensinamentos e pelos bons momentos vividos.

Aos meus pais, que me ensinaram os primeiros caminhos e sempre acreditaram na minha vitória.

À minha família, pelo carinho e compreensão.

Aos amigos feitos durante o curso, pelos momentos de alegria e bom humor. Que a parceria dure por muito tempo.

Aos amigos do Haiti, que me ensinaram que a vida não é fácil. E que, mesmo diante das dificuldades, a perseverança e a união sempre prevalecem.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho fosse realizado.

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.

ARISTÓTELES. *Política*, 1252a.

RESUMO

O processo de urbanização no Brasil ocorrido nas últimas décadas ocorreu, de uma maneira geral, de forma irracional e desorganizada, o que gerou diversos problemas urbanos, como a falta de locais adequados para moradia, a violência, os engarrafamentos e os danos ao meio ambiente.

O direito urbanístico apresenta-se como um dos objetos para modificar esta realidade. Analisaram-se, neste trabalho, suas origens, seu desenvolvimento no Brasil, seu conceito e seus princípios.

Para efetivar seus objetivos de organização urbana e os princípios da função social da propriedade e da cidade, esse ramo do direito dispõe dos instrumentos jurídico-urbanísticos. Os mais relevantes para o tema aqui discutido serão analisados neste trabalho.

O país receberá, nos próximos anos, alguns megaeventos que influenciarão na organização de suas cidades: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 podem trazer benefícios ou prejuízos às nossas cidades, dependendo da forma com que sejam aproveitadas.

O objetivo deste trabalho é avaliar os impactos dos megaeventos esportivos (principalmente da Copa do Mundo de 2014) nas cidades brasileiras e em especial na Cidade de Curitiba, que teve inclusive alterações legislativas para sediar a Copa, com a instituição de potencial construtivo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães, do Clube Atlético Paranaense, e assinatura de convênio entre o clube, o Município e o Estado. A cidade também irá receber obras de infra-estrutura, com alterações no sistema viário e no transporte público, por exemplo.

Palavras-chave: Copa do Mundo 2014. Curitiba – PR. Direito urbanístico. Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Instrumentos jurídico-urbanísticos. Plano Diretor. Princípios do direito urbanístico. Transferência do potencial construtivo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DIREITO URBANÍSTICO	11
2.1 URBANISMO E DIREITO	11
2.2 CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO	14
2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO	16
2.3.1 Princípio da função social da propriedade urbana	18
2.3.2 Princípio da função social da cidade	20
2.3.3 Princípio da gestão democrática das cidades	22
2.3.4 Princípio da função socioambiental da propriedade urbana	23
2.4 DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: AUTONOMIA E NOVA ORDEM URBANÍSTICA	25
3 INSTRUMENTOS JURIDICO-URBANÍSTICOS	30
3.1 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	33
3.2 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	37
3.2.1 Do direito de preempção	38
3.2.2 Da outorga onerosa do direito de construir	40
3.2.3 Das operações urbanas consorciadas	42
3.2.4 Da transferência do potencial construtivo	45
3.3 OUTROS INSTRUMENTOS IMPORTANTES DO DIREITO URBANÍSTICO	48
3.3.1 Plano Diretor	49
3.3.2 Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)	51
4 ANÁLISE DO CASO COPA DO MUNDO EM CURITIBA	54
4.1 COPA DO MUNDO: IMPACTOS URBANÍSTICOS, AMBIENTAIS E SOCIAIS NAS CIDADES-SEDE	54
4.2 PLANO DIRETOR DE CURITIBA E POTENCIAL CONSTRUTIVO	59
4.3 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E RELATÓRIO AMBIENTAL PRÉVIO	62
4.4 CASO COPA DO MUNDO EM CURITIBA	64
4.4.1 Convênio entre Estado, Município e Clube Atlético Paranaense e a transferência do potencial construtivo	65
4.4.2 Ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) nas obras da Copa em Curitiba	72
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar os efeitos que a recepção do evento esportivo Copa do Mundo em 2014 pelo Brasil pode trazer às cidades brasileiras, especialmente na Cidade de Curitiba.

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um processo intenso de urbanização, que ocorreu de forma irracional e desorganizada em muitas cidades. O resultado disso foi que algumas grandes cidades brasileiras hoje passam por dificuldades urbanísticas de várias ordens, como o grande número de ocupações irregulares e de favelas, alto índice de violência, problemas de transporte, exclusão social e significativos danos ambientais, entre outros.

O primeiro capítulo deste trabalho visa a identificar os institutos utilizados para propiciar reformas neste cenário. Para que isso ocorra, o direito urbanístico tem se desenvolvido no país, ganhando importância na Constituição Federal de 1988 e avançando na legislação, com o advento do Estatuto da Cidade, além de alguns princípios típicos deste ramo terem ganhado importância, como o princípio da função social da propriedade, função social da cidade e gestão democrática da cidade.

Além de estudar estes fenômenos jurídicos na legislação brasileira, procura-se aqui identificar a possível autonomia do direito urbanístico no país e sua evolução no ordenamento pátrio.

Para que os princípios do direito urbanístico sejam efetivados na realidade das cidades brasileiras, a legislação prevê uma série de instrumentos jurídico-urbanísticos, que permitem ao Poder Público inclusive interferir na propriedade privada para atender o interesse social. Estes instrumentos podem ser de regularização ou de indução ao desenvolvimento urbano (outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do potencial construtivo, por exemplo). Estes instrumentos serão estudados no segundo capítulo do trabalho.

Finalmente, no último capítulo, passa à análise dos impactos que os megaeventos esportivos causam nas cidadãs-sede. O Brasil, que receberá a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, precisa estar atento aos benefícios ou aos problemas que eles podem trazer: é possível tirar proveito das

oportunidades geradas, caso contrário, muitos podem ser os prejuízos de ordem social, urbana e ambiental.

Nesta parte do trabalho identifica-se a importância dos planos diretores para o desenvolvimento urbano, principalmente na Cidade de Curitiba, cujo plano diretor é exemplo a ser seguido pelas demais cidades brasileiras.

Às vésperas de receber jogos da Copa, a cidade passou por algumas mudanças a fim de preparar-se para o evento: firmou-se um convênio entre o Município, o Estado do Paraná e o Clube Atlético Paranaense (CAP) a fim de liberar recursos para as obras no Estádio Joaquim Américo. Em 2010, foi sancionada a Lei Municipal 13.620, que possibilitará ao CAP transferir seu potencial construtivo até o máximo de R\$ 90.000.000,00 para custear as obras. Para que as obras sejam finalizadas, muitas desapropriações precisarão ser feitas em terrenos no entorno do Estádio.

Pretende-se, assim, analisar a legalidade dessas alterações por que passará a cidade nos próximos anos, e o quanto elas estão comprometidas com o interesse social e se realmente trarão benefícios de ordem social.

2 DIREITO URBANÍSTICO

2.1 URBANISMO E DIREITO

O direito urbanístico brasileiro é uma disciplina jurídica recente, que se encontra em evolução, devendo-se falar na sua importância a partir do século XX, apesar de já existirem normas urbanísticas anteriores a esse período.

Este ramo do direito, com essa denominação, liga-se ao termo “urbanismo”, sendo, portanto, ligado à cidade e às necessidades com o estabelecimento humano nesse ambiente. Precisa-se entender, primeiramente, o conceito de urbanismo, juntamente com o seu objeto, para depois definirmos o direito urbanístico.

O termo urbanismo vem da palavra em latim *urbs*, que significa “cidade”, sendo então que os dois conceitos estão estritamente ligados. O termo cidade “vem do *civitas* latino, com significado muito mais amplo do que aquele em que é tido pela técnica-administrativa. Nesta, com melhor razão, adotou-se o sentido de *urbs*, também como tradução de cidade”¹.

As cidades urbanizadas como as conhecemos hoje começaram a surgir somente na primeira metade do século XIX na Europa, como conseqüências da Revolução Industrial.

A cidade é o local para onde converge o fluxo de capital econômico, social, financeiro, advindo de várias localidades que estabelecem com ela relações sociais, políticas e econômicas². José Afonso da Silva entende que para que um centro habitacional seja conceituado como urbano ele deve preencher os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios³.

¹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998, p. 169.

² PASQUALINI, Andréia *et. al.* **ELABORAÇÃO E CONCEPÇÃO DE UM PROJETO DE CONDOMÍNIO FECHADO**. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos09/151_Condominio_Fechado.pdf>. Acesso em: 20/11/2011.

³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6ª. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 24.

Raquel Rolnik⁴ expressa a cidade como um imã, “um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens.” Para a autora, a cidade implanta-se a partir do momento em que a produção passa a gerar um excedente, para além das necessidades de consumo imediato. Torna-se assim, o local de permanente moradia e trabalho, na medida em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas.

A rápida urbanização ocorrida a partir da primeira metade do século XIX na Europa deu-se de forma descontrolada, daí surgindo-se a ciência do urbanismo, como forma de buscar as transformações necessárias à realidade caótica das cidades e ao acentuamento dos problemas urbanos.

A correção desses problemas precisava ocorrer através da urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis – de onde se originou o *urbanismo* como técnica e ciência.⁵

José Afonso da Silva explica a concepção de *urbanismo* quando do seu surgimento e sua evolução:

Concebeu-se o “urbanismo”, inicialmente, como arte de embelezar a cidade. Esse conceito, porém, evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluiu o conceito de “cidade”, que tende a expandir-se além do perímetro urbano. Assim concebido, o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e de execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: *habitação, trabalho, recreação* do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano.⁶

O urbanismo é “um campo do conhecimento, ora considerado como ciência ora como técnica, que tem a cidade como principal objeto de estudo e intervenção”⁷, que surgiu em busca de transformações necessárias à situação precária das cidades. O objeto do urbanismo inclui não somente as cidades, mas todo o território ao seu entorno, incluindo a zona rural. Modernamente, o urbanismo deixa de ser mera disciplina da cidade e passa para projetos de estruturação regional e, posteriormente, os planos nacionais de um país.

⁴ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004, p. 12-16.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 27.

⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁷ SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **Reflexões por um conceito contemporâneo de urbanismo**. Disponível em: <<http://noradar.com/arquitetura/reflexoes-por-um-conceito-contemporaneo-de-urbanismo/>>. Acesso em: 22/10/2011.

Para Hely Lopes Meirelles⁸, “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

Para Daniela Libório Campos Di Sarno,

(...) o urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.⁹

Nas palavras de José Afonso da Silva, “o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”¹⁰.

A partir dessa definição, passa-se a analisar o conceito de atividade urbanística, que é realização do urbanismo através do Poder Público objetivando a ordenação de espaços habitáveis.

José Afonso da Silva divide a atividade urbanística em momentos distintos: planejamento (princípio de toda atividade urbanística), ordenação do solo (disciplina do uso e ocupação dos espaços habitáveis), ordenação urbanística de áreas de interesse especial (criar condições para o desenvolvimento das funções elementares: habitar, trabalhar, recrear e circular), ordenação urbanística da atividade edílica (análise dos projetos de edificação, verificando se estão de acordo com as regras de ordenação de uso e ocupação do solo) e os instrumentos de intervenção urbanística (procedimentos destinados a possibilitar a execução do plano e a ordenação do solo).¹¹

A realização da atividade urbanística ocorre constringendo interesses privados, por isso é preciso que esteja sempre de acordo com os princípios e regras do direito, já que cria ou impõe obrigações aos particulares. Com isso, e na medida em que essa atividade torna-se mais intensa, surgem normas específicas para regular essa relação, ordenando-a, para regular e fundamentar a intervenção no domínio privado. Essas normas formam o direito urbanístico objetivo.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13^a. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 491.

⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004, p. 7.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 31.

¹¹ *Ibid.*, p. 32.

O direito urbanístico é uma das ciências que regula o fenômeno do urbanismo, lançando sobre este seus elementos, conceitos e princípios.¹²

Hely Lopes Meirelles bem descreve a relação entre Urbanismo e Direito:

Urbanismo de hoje, como expressão do desejo na organização dos espaços recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias, e normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação especial e a organização comunitária; as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são normas-fins; estas, normas-meios. Ambas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos urbanísticos habitáveis (...)

Aí está a íntima correlação entre Urbanismo e Direito, permitindo-nos afirmar, mesmo, que não há, nem pode haver, atuação urbanística sem imposição legal.¹³

Georges Louis Hage Humbert diferencia essas duas ciências, entendendo o urbanismo como preocupado com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando imprimir o bem-estar coletivo, sendo ordem social meramente estruturante, mas não coativa. Já o direito, ao tornar juridicamente relevantes determinados fatos e/ou condutas humanas, prescreve-os como sendo obrigatórios, proibidos ou permitidos, enfim, como dever-ser cujo não cumprimento acarreta a consequência prevista no sistema.¹⁴

2.2 CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO

O fenômeno urbano ganhou corpo a partir da segunda metade do século XX, após o fim das grandes guerras e o conseqüente acentuamento do êxodo rural, sendo as cidades objeto de desejo da população rural.

¹² GUIMARÃES, Nathália Arruda. **O DIREITO URBANÍSTICO E A DISCIPLINA DA PROPRIEDADE**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4884/o-direito-urbanistico-e-a-disciplina-da-propriedade>>. Acesso em: 20/11/2011.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 493.

¹⁴ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 20.

Na década de setenta, grande parte da população mundial já vivia nas grandes metrópoles, que não pararam mais de crescer. No Brasil, 84,35%¹⁵ da população vive nas cidades, de acordo com o Censo 2010.

A vida nos grandes centros urbanos gera cada vez mais conflitos de interesses, principalmente com relação aos problemas de moradia, saneamento, emprego e circulação. Diante disso, o Estado passa a intervir intensamente para promover a adequada organização dos espaços urbanos que iam se formando, de forma descontrolada e em larguíssima escala, sendo que essa intervenção ocorre com o implemento de políticas públicas próprias, planejamento local e um série de outras atividades afins.¹⁶

Nesse contexto, a partir de meados do século passado passou-se a editar, em todo o mundo, normas jurídicas urbanísticas para regulamentar a matéria, sendo o direito urbanístico o produto dessas transformações sociais.

Ainda em processo de formação, o direito urbanístico

decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.¹⁷

O direito urbanístico constitui-se no ramo do Direito Público que se destina a ordenar as cidades mediante normas e princípios. Nesse sentido, o direito urbanístico, além de ser visto um conjunto de normas positivadas, é o ramo de estudo e sistematização de princípios para proporcionar maior qualidade de vida no espaço urbano. Hely Lopes Meirelles conceitua-o da seguinte forma:

Ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade – habitação, trabalho, circulação e recreação –, excluídas somente as terras de exploração agrícola, pecuária ou extrativa que não afetem a vida urbana.¹⁸

¹⁵ IBGE. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 22/10/2011.

¹⁶ Nesse sentido: HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 22.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 30.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13^a. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2003 p. 494

Com relação ao conceito de direito urbanístico, deve-se analisá-lo sob seus dois aspectos:

- (a) o direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis – o que equivale a dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística;
- (b) o direito urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.¹⁹

José Afonso da Silva explicita estes dois aspectos de forma clara:

- (a) *O direito urbanístico objetivo* tem por objeto regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território. (...) São normas do direito urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edílica e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.
- (b) *O direito urbanístico*, do ponto de vista *científico*, “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Seu objeto, portanto, consiste em expor, interpretar e sistematizar tais normas e princípios; vale dizer: estabelecer o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica”.²⁰

Ainda quanto ao objeto do direito urbanístico, Edésio Fernandes defende que ele é claramente definido e da maior importância, qual seja, “promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano”²¹.

2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO

Na nova ordem jurídico-urbanística que se tem desenvolvido no Brasil nos últimos anos, alguns princípios de direito urbanístico tem ganhado destaque no

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010., p. 37.

²⁰ *Ibid.*, p. 38.

²¹ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Coordenadores e co-autores: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p.11.

sentido de direcionar o planejamento e a gestão urbana, como forma de atingir e promover a reforma urbana que tanto se almeja.

Bandeira de Mello ensina-nos a definição de princípio e a importância de obedecê-lo. Princípio é:

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

(...) violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.²²

Os princípios jurídicos são espécie do gênero norma jurídica, ínsitos ao ordenamento jurídico. Destaca-se sua natureza de norma jurídica, verdadeiro dever ser, dotada de elevado grau de absorção e densa carga valorativa, funcionando como vetor do sistema.²³

Destaca-se, também, a função dos princípios na operação, interpretação e aplicação do direito ao caso concreto, conforme leciona Eros Roberto Grau: “A interpretação do direito deve ser dominada pelas forças dos princípios; são eles que conferem coerência ao sistema”²⁴.

A atuação do direito urbanístico na definição da política urbana opera-se pelas normas positivadas no ordenamento jurídico e também pela eficácia de seus princípios. Em matéria de política urbana, os preceitos urbanísticos encontram escopo na Constituição Federal de 1988²⁵.

Assim, já é possível caracterizar alguns princípios próprios da matéria, apesar deles ainda não estarem totalmente decantados pela doutrina.

²² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo. 19ª. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional 47, de 5.7.2005.** São Paulo: Malheiros, 2006, p.902-903.

²³ Nesse sentido: HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 54-55.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.51.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

José Afonso da Silva, baseando-se em Antonio Carceller Fernández e no direito comparado, faz a seguinte enumeração dos princípios do direito urbanístico:

1 – princípio de que o urbanismo é uma função pública, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade; 2 – princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística; 3 – princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas; 4 – princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes; 5 – princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da atuação urbanística.²⁶

Outros princípios que merecem destaque são os princípios da função social da propriedade, da função social das cidades e da gestão democrática da cidade, além do princípio da função socioambiental da propriedade urbana, que tem sido apontado por alguns doutrinadores, conforme veremos adiante.

2.3.1 Princípio da função social da propriedade urbana

O grande princípio informador do direito urbanístico é o princípio da função social da propriedade, que nos mostra a importância do interesse público prevalecer sobre o interesse do particular.

Surgido na época do liberalismo e depois consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o direito à propriedade era visto como garantia fundamental e ilimitada do homem, e compreendia o amplo exercício dos poderes de usar, gozar, fruir e dispor da propriedade, sem restrições.

No entanto, essa concepção foi alterada, com o interesse da comunidade passando a ser predominante sobre o individual, sendo que, a partir de então, no caso de proprietários urbanos, por exemplo, ao Poder Público é permitido exigir dos

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 44-45.

proprietários o cumprimento dos deveres de aproveitar do solo urbano em benefício da coletividade.

Essa prerrogativa é dada ao Poder Público graças ao princípio da função social da propriedade, o que implica numa destinação concreta do imóvel para atender um interesse social, o que caracteriza, portanto, uma obrigação positiva, obrigação de fazer. Pode-se dizer, portanto, que o princípio da função social da propriedade trouxe ao Direito Privado, algo até então exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade.

O princípio da função social da propriedade reflete no plano urbanístico conforme nos mostra Regina Helena Costa:

A definição do conteúdo da função social a ser cumprida pela propriedade imóvel faz remeter ao plano urbanístico, assim entendido como o meio pelo qual o Poder Público pode orientar e racionalizar a atuação urbanística, direcionando-a às áreas consideradas prioritárias.²⁷

Nesse sentido, o parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal estabeleceu que:

Art. 182 - ...

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Daí percebe-se a importância do plano diretor na concretização do princípio da função social da propriedade urbana, vez que é ele o instrumento básico de ordenação e gestão dos espaços urbanos.

Georges Louis Hage Humbert bem sintetiza o papel deste princípio para concretizar o desenvolvimento urbano, juntamente com o plano diretor:

Não resta dúvida de que a política urbana e seus instrumentos devem interferir na propriedade, conjugando planejamento adequado – mediante elaboração de plano diretor e compreendidas, obviamente, as normas que o complementam e minudenciam – e imposição de cumprimento da função social da propriedade, para assim atender os imperativos constitucionais de atendimento das funções sociais da cidade e do bem-estar do cidadão.²⁸

²⁷ COSTA, Regina Helena. **Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 103.

²⁸ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 114.

Percebe-se, nas palavras do autor, a importância deste princípio para o direcionamento do desenvolvimento urbano da maneira como prescreve a Constituição Federal.

2.3.2 Princípio da função social da cidade

O princípio da função social da cidade está previsto expressamente no art. 182 da Constituição Federal e no art. 2º do Estatuto da Cidade²⁹, assemelhando-se ao princípio da função social da propriedade quanto ao seu caráter de visar ao bem-estar comum. O bem comum é o fim precípua, é inerente ao próprio Estado Social Democrático de Direito, consubstanciando-se no conjunto de condições sociais que possibilitam a felicidade coletiva.³⁰

Tem-se, assim, que o caput do art. 182 da Constituição Federal, ao enunciar que

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

e o art. 2º do Estatuto da Cidade, quando prescreve que

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...)

buscam que a cidade atue pautando-se pelo noção de bem comum, mediante trabalho do Estado objetivando a promoção da moradia, do trabalho, da circulação e do lazer para os cidadãos.

Georges Louis Hage Humbert entende que, pelo princípio da função social das cidades

²⁹ BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 10 jul 2001. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>>. Acesso em: 20/11/2011.

³⁰ Nesse sentido: HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 58.

a aplicação e interpretação das normas, planos, instrumentos e toda a atividade urbanística deve sempre ter como fim último a efetiva concretização das funções imanentes à cidade, com vistas à consumação da cidade feliz a que se refere Aristóteles em *Política*.³¹

Nessa esteira situa-se o direito à cidade, que deve ser garantido a todos os seus habitantes, e não somente aos donos de propriedades, bens e capitais. O direito à cidade busca fazer prevalecer a função social das cidades sobre os valores econômicos: as cidades devem ser espaços de efetivação do usufruto coletivo da riqueza, cultura, bens e conhecimentos para todos. O direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio-ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos.³²

Letícia Marques Osório descreve a função social das cidades no desenvolvimento urbano:

As cidades tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental. Os instrumentos de aplicação das funções sociais da cidade e da propriedade, tais como planos diretores, leis de uso, ordenamento e ocupação do solo, zoneamento, delimitação de áreas de especial interesse, devem estabelecer estratégias de desenvolvimento urbano e rural que considerem as necessidades da população, especialmente a de baixa renda, quanto a emprego, renda, acesso à terra e à moradia, saúde, educação, transporte e participação.³³

Para auxiliar na implementação e supervisão do direito à cidade, foi elaborada a Carta Mundial do Direito à Cidade³⁴, a partir de atividades realizadas no Fórum Social das Américas em Quito (julho de 2004) e no Fórum Urbano Mundial em Barcelona (outubro de 2004).

³¹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 60.

³² Nesse sentido: OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 195.

³³ OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo**. In: **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Coordenadores e co-autores: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 195.

³⁴ FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM MUNDIAL URBANO. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 20/11/2011.

A Carta tem por desafio difundir um modelo sustentável cidades, baseado nos princípios da democracia, da solidariedade, da liberdade, da igualdade, da dignidade e da justiça social, respeitando as diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.³⁵

Nota-se, na Carta, uma grande importância dada à função social da cidade, como no item 2.1 do artigo II, que diz:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

Dessa forma, é interessante notar-se a importância dada pela Carta a este princípio do direito urbanístico, como forma de atingimento do bem estar de todos os cidadãos.

2.3.3 Princípio da gestão democrática das cidades

Outro princípio importante do direito urbanístico é o da gestão democrática das cidades, que consiste na “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”³⁶.

Este princípio foi instrumentalizado no art. 43 do Estatuto da Cidade, que regulamentou os instrumentos a ser utilizados para garanti-lo:

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;

³⁵ FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA E HIC. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade e o Direito à Água**. Disponível em: <<http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/3905.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

³⁶ FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. **A Gestão Democrática da Cidade**. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-gestao-democratica-da-cidade.html>>. Acesso em: 23/10/2011.

- 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;

Tem-se, assim, a obrigatoriedade da participação dos cidadãos nos destinos da cidade, sendo dever do Estado consultar a comunidade interessada, quando tratar-se de questões urbanas.

Ressalte-se, ainda, que

a participação popular, princípio constitucional agora expressamente consagrado como vetor da Ordem Urbanística, não pode ser pró-forma, meramente simbólica. Tem que ser real, concreta, sob pena de ofensa direta à Constituição e ao Estatuto da Cidade³⁷.

Assim, é de fundamental importância que a participação popular não fique restrita às prescrições legais, e sim que seja colocada em prática e cobrada por parte da população junto aos gestores públicos.

2.3.4 Princípio da função socioambiental da propriedade urbana

Além dos princípios elencados acima, passamos agora a abordar um princípio que não está explícito na ordem jurídica brasileira, mas que nem por isso é menos importante: trata-se do princípio da função socioambiental da propriedade urbana, cujos termos que formam seu nome (“função”, “social”, “meio ambiente” e “propriedade”) estão referidos isoladamente em nossas leis.

É importante notar a importância dada à proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, que é muito maior do que o tratamento dado nas constituições anteriores, inclusive com um capítulo próprio dedicado à matéria.

Entre os avanços trazidos, a Constituição oferece a qualquer cidadão legitimidade para, diretamente, através de ação constitucional específica, anular ato lesivo ao meio ambiente.³⁸

³⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 63.

³⁸ *Ibid.*, p. 120.

Georges Louis Hage Louis Humbert, em tese dedicada ao tema depois transformada em livro, defende a ligação entre os princípios da qualidade do meio ambiente e da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da função social da propriedade, dos quais deriva o princípio da função socioambiental da propriedade urbana:

Como direitos fundamentais, porque diretamente ligados à vida e à propriedade, por ser de natureza suprema, supra-direito, por irradiar-se pelo sistema como um todo, não se pode dissociar o equilíbrio ecológico – a qualidade do meio ambiente – da função social da propriedade, donde se extrai o princípio constitucional implícito da função socioambiental da propriedade.³⁹

Para Edésio Fernandes⁴⁰, o princípio socioambiental da propriedade e da cidade “é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão somente pela ordem dos interesses estatais”. Esse princípio apareceu de forma consistente pela primeira vez na Constituição de 1988, e depois ganhou força com o Estatuto da Cidade.

Para o autor, esse princípio traduz-se na ordem constitucional brasileira em direitos coletivos novos e inter-relacionados, que visam a “constituir uma nova ordem jurídico-urbanística que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano”.⁴¹ Os principais desses direitos coletivos são o direito ao planejamento urbano, o direito social de moradia, o direito à preservação ambiental, o direito à captura das mais-valias urbanísticas e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

³⁹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 124.

⁴⁰ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 11.

⁴¹ *Idem*.

2.4 DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: AUTONOMIA E NOVA ORDEM URBANÍSTICA

Sabe-se ser direito urbanístico ramo do Direito relativamente novo. Com efeito, somente após a década de setenta é que os juristas passaram a se dedicar mais detida e especificamente sobre a matéria, desencadeando uma crescente e qualitativa elaboração doutrinária e legislativa, a qual alcançou o auge com o Estatuto da Cidade.⁴²

Anteriormente a esse período, via-se, no dizer de Carlos Ari Sunfeld, a “infância” do direito urbanístico brasileiro:

Pode-se situar a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 30 e 70, período em que o direito positivo acena com o princípio da função social da propriedade, os administrativistas e civilistas passam a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo, surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento e leis de zoneamento.⁴³

A partir da década de setenta, com a aceleração no processo de urbanização brasileiro, e como a formação das grandes cidades, como São Paulo, o direito urbanístico vai desenvolvendo-se mais fortemente e ganhando identidade, com o aparecimento de novas leis e tratados sobre o assunto. Começava também a haver a intervenção do Poder Público na organização das cidades.

Anos depois, vem a primeira Constituição a tratar expressamente sobre o urbanismo, a de 1988. Já se sentia a necessidade de um tratamento mais adequado, adaptando os institutos de direito constitucional e administrativo aos preceitos urbanísticos. A Constituição deu ao direito urbanístico uma unidade que se almejava, já que anteriormente ele estava espalhado em várias leis federais, estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que afirmou sua existência e fixou seus objetivos e instrumentos. Além disso, estabeleceu expressamente as competências dessa matéria.

⁴² HUMBERT, Georges Louis Hage. **Princípios constitucionais informadores do direito urbanístico**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10123/principios-constitucionais-informadores-do-direito-urbanistico>>. Acesso em: 20/11/2011.

⁴³ SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 46-47.

Com o desenvolvimento pelo qual tem passado o direito urbanístico no Brasil nos últimos anos, um questionamento freqüente é com relação a se ele já é um ramo jurídico autônomo ou se ainda é uma das matérias que compõem o direito administrativo.

A respeito disso, é interessante analisarmos o posicionamento de alguns autores a respeito do tema. Entre os doutrinadores, e principalmente entre os administrativistas, há tendência ainda de considerar o direito urbanístico como um capítulo do direito administrativo (as normas de direito urbanístico são normas administrativas), apesar das transformações ocorridas nessa matéria.

Nas condições atuais, a função do Poder Público em matéria urbanística sofreu um alargamento, não tendo mais apenas a função de traçar as regras para que os proprietários cumpram o “urbanismo”; ele tomou para si essa realização, intervindo de maneira ativa.

Dessa forma, entende José Afonso da Silva que, sendo a atividade urbanística uma função do Poder Público, não podem mais as normas jurídicas urbanísticas ser concebidas como “simples regras de atuação do poder de polícia, nem como mero capítulo do direito administrativo”.⁴⁴

Apesar disso, em geral o direito urbanístico não é concebido como um ramo autônomo do direito. Para que um ramo do direito seja autônomo, é preciso desenvolver-se a ponto de gerar, em torno de seu objeto específico, princípios, conceitos e institutos próprios.

A partir disso, José Afonso da Silva explica:

Ainda é cedo para falar-se em autonomia científica do direito urbanístico, dado que só muito recentemente suas normas começaram a desenvolver-se em torno do objeto específico que é a ordenação dos espaços habitáveis ou sistematização do território

(...)

Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e § 1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 24, I, e § 2º) de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) – agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial. Apesar disso ainda é prudente considerá-lo como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições.⁴⁵

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6ª. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 41.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 43-33.

Toshio Mukai vê o direito do urbanismo como um desenvolvimento técnico-jurídico do direito administrativo, que se observa na doutrina, na jurisprudência e na legislação:

O direito urbanístico, no estágio atual do nosso direito, ainda não se libertou da dependência do direito administrativo, socorrendo-se não só de institutos (ainda que tecnicamente adequados a novas funções) como de princípios próprios deste ramo do direito.⁴⁶

Para o autor, os instrumentos utilizados pelo Poder Público para cumprir a política urbana são tipicamente desenvolvidos como institutos do direito administrativo, como são, por exemplo, as servidões administrativas e os alvarás de construção.

Já Edésio Fernandes⁴⁷ defende a autonomia do direito urbanístico brasileiro: “O conjunto de leis de cunho urbanístico no Brasil é enorme. Começando pela Constituição e o Estatuto da Cidade, há uma diversidade de leis federais, estaduais e municipais”.

Para o autor, o problema do direito urbanístico é a redução de seus princípios e objetivos, ocorrendo uma leitura civilista das normas de Direito Público (leitura individualista); há então a falta de leitura adequada dos princípios, principalmente do princípio da função socioambiental da propriedade.

A grande revolução que ocorreu no plano jurídico-urbanístico brasileiro foi o advento de um capítulo dedicado à matéria na Constituição Federal de 1988. Esse instituto deu relevância à matéria urbanística, regulando-a com dispositivos em relação a diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; e 225), planos urbanísticos (art. 21, IX; 30, VIII; e 182) e função urbanística da propriedade urbana.

A Constituição Federal indicou os Municípios como sendo os principais responsáveis pela condução da política urbana, conforme nos mostra Toshio Mukai:

Em termos de competência privativa, a mais realçada e a de maior importância é do Município, em razão do art. 182 da C.F., que concede a

⁴⁶ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-ambiental brasileiro**. 2ª. ed., revista, atualizada e ampliada (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01 – e com o Novo Código Civil – Lei nº. 10.406/02). São Paulo: Dialética, 2002, p. 24.

⁴⁷ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 13.

ele a primazia na condição política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei (que hoje é o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257-01), ao qual compete aprovar o Plano Diretor, sendo que a propriedade urbana somente cumprirá a sua função social (portanto estará sendo usada constitucionalmente) se atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §§ 1 e 2). E o art. 30 da C.F. de 1988 deixou expressa a competência privativa do Município no seu art. 30, inc. VIII (“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”).⁴⁸

Nesse sentido, percebe-se a importância do plano diretor na definição dos critérios de utilização do solo urbano, sendo instrumento efetivo de planejamento urbanístico local.

À União coube parte da competência para tratar do tema, especialmente no que se refere à elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social:

Art. 21: Compete à União:
XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos,

Grande parte desta competência urbanística prevista na Constituição foi efetivada com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que veio para dar ordem à matéria, com o objetivo de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Para fixar as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade valeu-se das competências recebidas dos arts. 21, XX, e 24, I, da Constituição Federal, sendo essas diretrizes “normas gerais nacionais, sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”⁴⁹.

Essa lei trouxe como inovações um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir e normatizar as formas de ocupação do solo. Regulou também a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas (situadas na tênue fronteira entre o legal e o ilegal, muito embora legítimas), e uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do

⁴⁸ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-ambiental brasileiro**. 2ª. ed., revista, atualizada e ampliada (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01 – e com o Novo Código Civil – Lei nº. 10.406/02). São Paulo: Dialética, 2002, p. 89.

⁴⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 53.

cidadão nos processos decisórios da cidade (audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança, orçamentos participativos)⁵⁰.

Diante de tudo isso, pode-se perceber uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, que teve início com a Constituição de 1988 e evoluiu até chegar ao Estatuto da Cidade. Para que esses institutos sejam colocados em prática, efetivando a reforma urbana que se almeja, materializando a ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade, Edésio Fernandes nos mostra o caminho a ser seguido:

Num primeiro momento, isso exige da parte dos operadores do Direito que obtenham informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus princípios, bem como seus institutos, mecanismos e processos. Em um segundo momento, é necessária a promoção de debates que promovam uma análise crítica acerca das possibilidades dos novos institutos, estratégias e processos de gestão trazidos pelo Estatuto da Cidade. E, em um terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para os juristas brasileiros seja o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e pró-ativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados.⁵¹

O autor ressalta, ainda, que essa reforma jurídico-urbanística deve ser orientada por princípios materializados nas ordens constitucionais e legais dos países, sendo o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade o mais importante deles. Isso tem gerado, tanto no Brasil como em outros países latino-americanos, uma discussão permitindo a “devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano”⁵². Ressalta o autor, também, o direito coletivo ao planejamento das cidades, que ganhou importância na obrigação dos municípios com mais de 20.000 habitantes de formularem seus Planos Diretores.⁵³

⁵⁰ GALIL, Aidê Maria Guarnieri. **O direito urbanístico no Brasil: aspectos estratégicos para a elaboração do plano diretor**. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DIREITOURBANBR.pdf>>. Acesso em: 22/10/2011.

⁵¹ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 7-8.

⁵² *Ibid.*, p. 10-11.

⁵³ *Ibid.*, p.11.

3 INSTRUMENTOS JURIDICO-URBANÍSTICOS

No capítulo anterior, abordamos os aspectos gerais do direito urbanístico, seu conceito, seus princípios e sua evolução no Brasil. Entre os princípios listados, mereceram destaque, entre outros, os da função social da propriedade e da função social da cidade.

Para que esses princípios sejam efetivados, o Poder Público utiliza-se de instrumentos jurídico-urbanísticos colocados à sua disposição. Estes instrumentos foram implementados nas últimas décadas em algumas leis, como na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e na Lei 2.220/02⁵⁴, além de em programas do Governo Federal, como o “Programa Minha Casa Minha Vida”.

As grandes cidades, nas últimas décadas, foram percebidas pelas famílias mais pobres como um lugar capaz de propiciar melhoria de qualidade de vida. Essa perspectiva e o grande percentual de população em situação de extrema pobreza, sem acesso ao mercado formal de moradias, bem como a existência de parcelas de terreno urbano desocupadas, tem sido as grandes causas das ocupações espontâneas e marginais de áreas da cidade. As conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves.

É por isso que o Poder Público dispõe desse rol de instrumentos que visam ao planejamento e organização do ambiente urbano e ao cumprimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.⁵⁵ Um avanço fundamental nesse sentido foi o advento do Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, que oferece aos municípios uma série de instrumentos que podem intervir no mercado de terras e no processo de exclusão social.

Os instrumentos jurídico-urbanísticos são o “conjunto de ações legalmente possibilitadas ao Poder Público para intervir nos processos urbanos e especialmente

⁵⁴ BRASIL. Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

⁵⁵ Nesse sentido: DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 72.

na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-a”⁵⁶. Estes instrumentos devem ser utilizados de acordo com as normas gerais para a política de desenvolvimento urbano, buscando atender a ordem pública, o interesse social, o bem estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

Deste modo, tem-se que esses instrumentos, juntamente com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade,

formam um plexo de normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, planejando a vida em comunidade, dando à propriedade sua função social, com o objetivo de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano, em todas suas dimensões⁵⁷.

Para Betânia Alfonsin, o Estatuto da Cidade representou uma ruptura paradigmática na Ordem Jurídica Brasileira, trazendo diretrizes e instrumentos para uma Política urbana que garanta a função social da propriedade, o direito à segurança da posse e à moradia, o direito à cidade e o direito à gestão democrática.⁵⁸

Estes instrumentos prescritos na lei brasileira, em geral, afetam o direito de propriedade, com maior ou menor intensidade. É interessantes perceber, no entanto, que não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, mas sim de aplicar o direito de forma razoável, buscando a efetivação dos princípios de direito urbanístico da função social da propriedade e da função social das cidades.

O art. 4º. do Estatuto da Cidade enumera uma relação de instrumentos sem, no entanto, desprezar a validade dos instrumentos anteriores a essa lei, ou que podem ser criados depois dela.

Para Adilson Abreu Dallari, a criação dessa lei foi “a institucionalização de um conjunto de meios e instrumentos expressamente vocacionados para a intervenção urbanística, possibilitando ao Poder Público uma atuação vigorosa e

⁵⁶ FERREIRA, João Sette Whitaker. **Instrumentos urbanísticos**. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/instrumentos-urb/index.html>. Acesso em: 11/11/2011.

⁵⁷ SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v27n2/a06v27n2.pdf>>. Acesso em: 25/10/2011.

⁵⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos de Regularização Fundiária na nova ordem jurídico-urbanística**. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/ap_bet.pdf>. Acesso em: 30/10/2011.

concreta nesse setor”⁵⁹. Isso possibilitou a positivação e eficácia dos princípios da função social da propriedade e da cidade, que já figuravam no texto da Constituição Federal de 1988, e também a ampliação e efetividade dos instrumentos jurídico-urbanísticos.

Os instrumentos tradicionais de política urbana são a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação, de zonas especiais de interesse social e a concessão de direito real de uso.

Com o advento do Estatuto da Cidade, vieram algumas novidades: a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

A Lei 2.220/02 também foi importante neste processo, dando regulação ao instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia, assim como a Lei 6.766/79⁶⁰, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano, assim como as leis de desapropriação (Lei nº. 4.132/62⁶¹ – desapropriação por interesse social – e 3.365/41⁶² – desapropriação por utilidade pública) e a regulação do usucapião no Novo Código Civil.

Outro importante instrumento aplicado nos últimos anos no Brasil é o Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal, que tem como objetivo atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas

⁵⁹ DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 73.

⁶⁰ BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez 1979. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

⁶¹ BRASIL. Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

⁶² BRASIL. Decreto-lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.⁶³

Lançado em março de 2009, o programa já contratou mais de um milhão de moradias no país, e tem a meta de contratar mais dois milhões até 2014.⁶⁴

3.1 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Princípios e objetivos só se consolidam e passam a ter importância na medida em que possuem aplicabilidade prática, ainda que em potencial, por meio dos instrumentos que tornam vivo o Direito, conferindo-lhe eficácia e possibilitando a resolução real e não meramente retórica de problemas que atingem a sociedade de um modo geral.

Tem-se, assim, a regularização fundiária como uma recente estratégia da Política Habitacional Brasileira, que busca atuar sobre “o passivo legado por 100 anos de sucessivas estratégias distintas com um traço em comum: a segregação sócio espacial da população de baixa renda”⁶⁵.

Considerando a problemática acerca da regularização fundiária, e a necessidade da efetivação dos Direitos sociais previstos na Carta Magna, Edésio Fernandes relata a importância da regularização fundiária no desenvolvimento urbano brasileiro e aponta uma via interpretativa judicial de promoção da regularização fundiária, com base nos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988:

(...) ponto crucial para compreensão da nova ordem jurídico-urbanística diz respeito à regularização fundiária dos assentamentos informais, especialmente quanto às possibilidades de materialização desse outro direito coletivo reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da

⁶³ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **MINHA CASA MINHA VIDA. Manual do Beneficiário**. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Manual_beneficiario.pdf>. Acesso em: 11/11/2011.

⁶⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida já contratou mais de 1 milhão de moradias desde lançamento**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/minha-casa-minha-vida-ja-contratou-mais-de-1-milhao-de-moradias-desde-lancamento>>. Acesso em: 11/11/2011.

⁶⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos de Regularização Fundiária na nova ordem jurídico-urbanística**. Disponível em <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/ap_bet.pdf>. Acesso em: 30/10/2011.

Cidade. De fato, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade plenamente reconhecem o direito dos moradores em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas ou privadas a permanecerem nessas áreas. Em 2000, o direito social de moradia foi acrescentado à Constituição de 1988 por uma emenda constitucional. Desde então, ainda que em um contexto de disputa por hegemonia, uma série de decisões judiciais de natureza progressista tem determinado e ampliado as condições de validação desses princípios e direitos sociais.⁶⁶

Contudo, denota-se que

(...) na falta de tal resposta pelo poder público, o caminho do reconhecimento judicial de direitos de posse e propriedade em terras privadas e em terras de particulares continuará aberto aos ocupantes dos assentamentos informais, ainda que em condições cuja sustentabilidade socioambiental seja inadequada.⁶⁷

O autor entende que, sendo o conceito de regularização um processo multidimensional, que combina uma dimensão jurídica de legalização das áreas e titulação dos lotes com uma dimensão urbanística, ambiental e social, é crucial que medidas efetivas sejam tomadas nesse sentido por meio de programas e políticas compreensivas de regularização.⁶⁸

Os instrumentos de regularização fundiária previstos pela ordem jurídica brasileira são os seguintes: usucapião especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, concessão especial de uso, direito de superfície, entre outros, sendo os dois primeiros mais antigos e os dois últimos tendo sido implantados pelo Estatuto da Cidade.

Comentaremos, a seguir, dos instrumentos de regularização fundiária considerados mais relevantes para este trabalho.

Relevante instrumento jurídico-urbanístico é a concessão de uso especial para fins de moradia, que é uma modalidade de outorga de uso privativo de bem público ao particular, é “o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação”⁶⁹.

⁶⁶ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 15-16.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14^a. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 567.

Representa grande importância para a regularização de grandes áreas em muitas cidades, áreas estas que são públicas e, como tal, por força de vedação constitucional, não podem ser regularizadas por intermédio do usucapião.

Esse instituto estava previsto no projeto do Estatuto da Cidade, nos arts. 15 a 20, porém foi vetado pelo Presidente da República. A implementação deste instrumento foi, então, feita com a edição da Medida Provisória 2.220⁷⁰, de 4.9.2001, depois transformada em Lei, que tratou da concessão de uso especial do parágrafo primeiro do art. 183 da Constituição Federal.

Vale ressaltar, ainda, que a concessão de uso não é uma faculdade do Poder Público, sendo direito subjetivo do cidadão, que deverá ser declarado pela via administrativa. Na omissão ou recusa da Administração Pública, deve ser declarado pela via judicial. Esse direito é derivado da garantia constitucional do direito à moradia aos que atenderem os requisitos para implementação do instrumento.⁷¹

Outro instrumento de grande importância é o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A Constituição da República, no seu art. 182 § 4º, possibilita ao Poder Público determinar ao particular a obrigatoriedade de tomar algumas atitudes com relação ao seu imóvel urbano, seja para parcelá-lo, seja para edificar. A propriedade urbana passou a exigir, para que fosse protegida e garantida pelo ordenamento jurídico, o atendimento às necessidades do plano diretor, ou seja, que se tivesse um exercício que fosse útil não apenas ao proprietário, mas que a utilidade do exercício dos poderes inerentes ao domínio fosse da sociedade, da coletividade.⁷²

Assim, todos os proprietários de imóveis urbanos com utilização inadequada estão sujeitos a ser notificados pelo Poder Público Municipal para que atendam ao dever de uso adequado da propriedade.

O usucapião especial de imóvel urbano, próximo instrumento analisado, é conduzido pelos objetivos traçados na norma constitucional: deve servir ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, ao bem-estar de seus habitantes e

⁷⁰ BRASIL. Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 19/11/2011.

⁷¹ Na mesma direção: CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 179.

⁷² CARAMURU, Afonso Francisco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 77.

ao meio ambiente.⁷³ Este instrumento cumpre duas finalidades: a de instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia e a de garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária.⁷⁴

O usucapião individual é está presente no art. 9º. do Estatuto da Cidade, em sintonia com o art. 183 da Constituição Federal e o art. 1.240 do Código Civil de 2002. A grande novidade que veio no Estatuto da Cidade é a criação do usucapião coletivo, que permite a urbanização de toda uma área de uma só vez.

Já o direito de superfície foi inserido em nossa ordem jurídica pelo Estatuto da Cidade e pelo Código Civil de 2002. José Guilherme Braga Teixeira define o direito de superfície como

o direito real imobiliário, limitado e autônomo, de manter, ou de fazer e manter construção ou plantação em solo alheio, que confere ao seu titular (o superficiário) a propriedade resolúvel da construção ou plantação separada da propriedade do solo⁷⁵.

Com o direito de superfície, o proprietário do solo cede a um terceiro os poderes inerentes ao domínio sobre a superfície do terreno, o subsolo ou espaço aéreo, passando este terceiro, chamado superficiário, a ter um direito real assim que obtém o registro deste ato junto ao oficial do registro de imóveis. Assim, passa o superficiário a ter o direito de usar, gozar e dispor da superfície do terreno, do subsolo ou do espaço aéreo, conforme estipulado no contrato de constituição. O proprietário pode ser o Poder Público (os terrenos de domínio público também podem ser objeto do direito de superfície).

⁷³ COCCARO FILHO, CELSO AUGUSTO. **USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO**. DISPONÍVEL EM: <HTTP://JUS.COM.BR/REVISTA/TEXTOS/5709/USUCAPIAO-ESPECIAL-DE-IMOVEL-URBANO>. ACESSO EM: 19/11/2011.

⁷⁴ Nesse sentido, CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2 p. 165.

⁷⁵ TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 71.

3.2 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

As cidades que sofreram um processo agudo de crescimento econômico e demográfico tem de enfrentar, entre outros desafios, o controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos.

O crescimento das cidades brasileiras tem gerado antagonismos nas suas infra-estruturas: de um lado, crescem as periferias de modo desordenado, ocupadas por gente em busca de oportunidades de empregos e sobrevivência; de outro lado, há regiões nas cidades muito melhores equipadas, com infra-estrutura, localização e qualidade urbanística desenvolvidas.

Ocorre então, que essas áreas mais desenvolvidas historicamente acabam recebendo a maior parte do investimento público, ocorrendo a valorização e especulação das terras dessas regiões gerando desigualdade e outros efeitos prejudiciais a toda a cidade.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade oferece um conjunto de instrumentos que, incorporando a avaliação dos efeitos da regulação sobre o mercado de terras, oferece ao poder público uma maior capacidade de intervir – e não apenas normatizar e fiscalizar – o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, realizando a função social da cidade e da propriedade: são os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Esses instrumentos, se bem aplicados, podem promover uma reforma urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade.⁷⁶

Para que uma cidade cumpra seu papel de desenvolvimento urbano são necessários recursos, que podem ser providos através da implementação dos métodos previstos para induzir o desenvolvimento urbano. Conforme veremos mais adiante, alguns municípios brasileiros têm conseguido unir o interesse público ao privado, fazendo de tais instrumentos fonte de recurso para ambos, sem, assim, onerar a sociedade ou o poder público.

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, porém, não devem ser utilizados como fonte geradora de recursos; eles devem compelir os proprietários privados à correta ocupação de seus espaços e ao respeito à função social da

⁷⁶ Nesse sentido: CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 62-63.

propriedade. Porém, é válido aceitar que a verba advinda da utilização dos instrumentos seja utilizada em prol da própria comunidade.⁷⁷

Entre os instrumentos jurídico-urbanísticos presentes nas leis, os que guardam relação com a efetivação das políticas de colaboração e indução ao desenvolvimento urbano são os seguintes: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 5º. e 6º. do Estatuto da Cidade), o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 7º. da mesma Lei), a desapropriação para fins de reforma urbana (art. 8º.), o consórcio imobiliário (art. 46), a outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31), as operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34), o direito de preempção (arts. 25 a 27) e a transferência do potencial construtivo (art. 35).

3.2.1 Do direito de preempção

Instrumento jurídico colocado à disposição do Poder Público para a implementação da política urbana é o direito de preempção, que é o direito de preferência que se poderá atribuir ao Município (ou ao Distrito Federal) para a aquisição de imóveis urbanos em determinada área identificada e delimitada em lei baseada no plano diretor⁷⁸.

Direito de *preempção*, direito de *preferência* ou direito de *prelação* são expressões sinônimas, representando um instituto tradicional do direito civil. Expressam os mesmos fatos e indicam uma restrição ao poder de disposição do proprietário sobre a coisa, sendo que, antes da alienação do bem, deve oferecê-lo, em igualdade de condições, a certa pessoa, conforme determinado por lei ou cláusula contratual. De outro lado, corresponde ao direito que uma pessoa tem de ser colocada em primeiro lugar na satisfação do seu interesse frente ao desejo de outros disputarem o mesmo bem.

⁷⁷ MOURA FILHO, José Luis; GAIGER, Luiza. **Os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano**. Disponível em: <w3.ufsm.br/quartacolonia/downloads/25%20artigo%20Direito.doc>. Acesso em: 22/10/2011.

⁷⁸ CARAMURU, Afonso Francisco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 27-28.

No campo urbanístico, o Estatuto da Cidade regulou o direito de preempção em favor do Poder Público Municipal nos arts. 25 a 27, estabelecendo o primeiro deles que: “O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”.

Esse diploma legal seguiu o modelo da legislação esparsa, na medida em que dá preferência ao município na aquisição de certo bem imóvel urbano, situado em área delimitada por lei municipal embasada no plano diretor onde a incidência do regime de preempção será de observância obrigatória em favor desse ente, estranho em relação à alienação onerosa que está sendo travada entre particulares.⁷⁹

Somente poderá ocorrer criação do direito de preempção em áreas em que a política urbana determine, no plano diretor, que haja medidas de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços urbanos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, proteção de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Eurico Azevedo, citado no Guia do Estatuto da Cidade do Instituto Pólis⁸⁰, apresenta as vantagens da utilização deste instrumento:

Uma primeira vantagem é permitir ao Poder Público ser informado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, tomar conhecimento das intenções dos particulares, podendo evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, como a demolição de prédios que devam ser conservados e outras situações semelhantes.

(...)

Outra vantagem que se aponta no direito de preempção é a possibilidade de o Poder Público adquirir progressivamente os terrenos necessários ao planejamento da cidade, antes que o aumento dos preços e a especulação tornem inviável essa aquisição.

(...)

Argumento de maior peso é o de que a simples existência do direito de preempção, permitindo que o Poder Público adquira o imóvel posto a venda, deve contribuir para frear a alta dos respectivos preços. Não há dúvida que sim, uma vez que, representando uma intervenção no mercado imobiliário e

⁷⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito de Preempção**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 73.

⁸⁰ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 94.

dificultando as transações entre particulares, é provável que sempre haja alguma contenção da especulação.

3.2.2 Da outorga onerosa do direito de construir

A venda ou transferência do direito de construir estão fundadas em dois princípios: o direito de superfície e a função social da propriedade. Desse modo, a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele. As normas de direito urbanístico representam uma limitação sobre esse direito, impedindo que o proprietário ocupe o terreno da forma que desejar.⁸¹

A outorga onerosa do direito de construir é um novo instrumento da política urbana instituído pelo Estatuto da Cidade, estando previsto nos artigos 28 a 31. Essas normas geram uma espécie de solo criado, figurando este instrumento como uma das figuras mais relevantes para que se obtenha a justiça distributiva urbana. O Estatuto tornou o direito de construir independente do direito de propriedade: além de ser uma limitação à propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado dela e desta forma concedido para outro, sem que isto represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade.

O instrumento do solo criado possibilita o uso de coeficiente de aproveitamento do solo acima do determinado para a área em que se quer construir. São elementos indispensáveis para a configuração do instituto o coeficiente básico e uma área ou zona fixada pelo plano diretor. Através deste instrumento jurídico, permite-se que os setores abastados da sociedade possam investir dentro de suas condições favoráveis e, em contrapartida, contribuam para que haja a implementação da política urbana, com seus recursos, em locais onde haja carência.

José Afonso da Silva bem traduz o funcionamento deste instrumento:

Em princípio, o proprietário do lote tem o direito de erguer no seu terreno uma construção nos limites desse coeficiente básico admitido, bastando, para tanto, obter a correspondente licença da Prefeitura, sem ônus senão o pagamento da taxa de polícia correspondente. Se a lei de zoneamento permitir, o proprietário (ou quem de direito) poderá construir acima do coeficiente básico previsto; mas, nesse caso, sua faculdade de construir

⁸¹ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 65.

não será um direito que decorra da propriedade do terreno. Esse direito terá que ser adquirido do Poder Público Municipal (...).⁸²

O artigo 31 do Estatuto da Cidade enuncia os objetivos da adoção do solo criado, remetendo aos incisos do artigo I ao VIII do artigo 26 do mesmo diploma. Assim, tem-se que os objetivos a serem atingidos pelo instituto são: regularização fundiária, elaboração de projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, para ordenar e direcionar a expansão urbana, para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Isso garante que os recursos daí originados serão destinados a esses projetos específicos, não sendo desviados para outras áreas.⁸³

O Estatuto da Cidade não definiu o coeficiente básico de aproveitamento aplicável a todo o território nacional, ficando ele a ser definido em cada Município, devendo seguir determinados parâmetro, os quais Floriano de Azevedo Marques Neto apresenta da seguinte forma: o primeiro é ditado pelo princípio da impessoalidade (de forma a não onerar ou desonerar imotivadamente indivíduos específicos ou situações particulares; o segundo decorre do princípio da finalidade (adstrição dos critérios de estabelecimento do coeficiente a partir das razões urbanísticas balizadoras do Plano Diretor); o terceiro indica que a fixação do coeficiente básico não poderá ser tal que desnature o direito de propriedade, condicionando toda a edificação à obtenção de outorga onerosa do direito de construir pelo proprietário.⁸⁴

Já houve certo questionamento, por parte da doutrina, acerca da constitucionalidade deste instituto: a partir da concepção mais privatista do direito de propriedade, argumentava-se que o solo criado violaria o direito de propriedade, consagrado no art. 5º. , *caput* e inciso XXII, bem como nos arts. 170, II, e art. 5º., LIV, todos da Constituição Federal.

⁸² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 264-265.

⁸³ BORGES, Augusto Nasser. **O Estatuto da Cidade e o solo criado**. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1j0s7P5k3f3XjIBmYNo8zb8Cn-0LemvSiomJmOucHxvg/edit?hl=pt_BR&pli=1>. Acesso em: 22/10/2011, p. 8-9.

⁸⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 236.

Esta tese, no entanto, não procede, pois a Constituição consagrou o direito de propriedade subordinando-o ao exercício de função social, conforme leciona Floriano de Azevedo Marques Neto:

A Constituição de 1988 consagrou a moderna concepção de direito de propriedade, que não se estabelece ou pode se exercer de forma absoluta, mas sim condicionada ao cumprimento das funções sociais, é dizer, do melhor proveito para toda a coletividade, a partir de premissas definidas na lei.⁸⁵

Um exemplo de implantação deste instrumento ocorreu em Curitiba, aparecendo como Solo Criado na Lei 7.420 de 16 de março de 1990⁸⁶, tendo como objetivo gerar recursos para financiar a habitação de interesse social:

O valor é pago para o Fundo Municipal de Habitação e empregado na compra de lotes ou na regularização fundiária. Segundo dados da Prefeitura, 720 empreendimentos habitacionais utilizaram-se do instrumento em 11 anos (1990-2001), arrecadando um total de R\$ 18.036.387,04. A maioria dos imóveis onde foi aplicado o acréscimo de potencial construtivo localiza-se nas zonas residenciais 4, que são lindeiras ao sistema viário estrutural a às áreas no entorno do centro, embora ocorram também em outros pontos da cidade.⁸⁷

3.2.3 Das operações urbanas consorciadas

Entre os novos instrumentos fornecidos pelo Estatuto da Cidade ao Poder Público Municipal a fim de promover e defender a ordem urbanística e da sociedade civil na formulação das políticas urbanas destinadas ao ordenamento territorial, está a operação urbana consorciada.

Tal instituto é conceituado por essa lei, em seu art. 32, § 1º, como

⁸⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 229.

⁸⁶ CURITIBA. Lei Ordinária nº. 7.420, de 16 de março de 1990. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 20 mar 1990. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=8345>.

Acesso em: 20/11/2011.

⁸⁷ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 72.

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 área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Pedro Jorgensen Júnior, citado por Pedro José Villela Lomar, considera a operação urbana como

um tipo especial de intervenção urbanística, de iniciativa pública ou privada mas preferencialmente regida por critérios de interesse público, voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano existente e que envolve simultânea ou alternativamente (1) a combinação de capital de investimento público e privado, (2) o redesenho da estrutura fundiária, (3) a apropriação e manejo (transação) dos direitos de uso e edificabilidade do solo e das obrigações privadas de urbanização e (4) a apropriação e manejo das externalidades positivas e negativas da intervenção. Essas operações têm caráter de *projeto urbano* (por oposição à *atividade de controle urbano*), para o quê, além de institutos normativos especiais, o setor público necessita lançar mão de dispositivos gerenciais adequados (empresa pública, empresa de economia mista, escritório técnico, agência ou comitê executivo etc.), diferenciados da administração urbanística corrente⁸⁸.

A autora Betânia de Moraes Alfonsin⁸⁹, analisando o conceito legal desse instrumento, dele extrai algumas características e funções:

- a) **Conjunto** de intervenções e medidas – a operação urbana poderá articular um *leque* de decisões políticas do poder público em um mesmo “pacote”, através da manifestação de INTENÇÕES da política urbana municipal, da utilização de diversos INSTRUMENTOS, e da INDICAÇÃO de diversas áreas para finalidades distintas em uma mesma região.
- b) **Coordenação pelo Poder Público Municipal** – ainda que através da Operação Urbana se esteja efetivando a diretriz do Estatuto da Cidade que recomenda “a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”, esta parceria é DIRIGIDA pelo Poder Público.
- c) **Participação dos agentes** – o Estatuto determina que a operação urbana tenha uma GESTÃO DEMOCRÁTICA capaz de envolver proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que atuam na região atingida da operação.
- d) **Objetivos** – a operação urbana não tem um único objetivo, pelo contrário, é um instrumento complexo e pluri-dimensional, devendo sempre visar:
 - transformações urbanísticas estruturais;

⁸⁸ LOMAR, Paulo José Villela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 248.

⁸⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valia urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 289.

- melhorias sociais;
- valorização ambiental.

Dessa forma, esse instrumento é meio adequado para realizar a política urbana reformadora ou corretiva, tendo em vista a situação caótica em que se encontra o planejamento urbano nas cidades brasileiras. Nessa medida, ele depende da existência do plano diretor, visando a atingir os propósitos veiculados pela política urbana de determinada área, e também de lei municipal específica, que delimitará a área a ser alcançada, bem como as medidas que o comporão.

A lei municipal específica define um *plano específico* para a operação urbana consorciada, que passará a ditar as regras de urbanização para determinada área, que deverá conter, conforme art. 33 do Estatuto, a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, finalidades, Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, contrapartida a ser exigida em função dos benefícios concedidos e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhando com a representação da sociedade civil. Assim,

esta compreensão abrangente da operação urbana justifica a autorização para que lei municipal específica permita a emissão de certificados de potencial adicional de construção suscetíveis de alienação com o objetivo de antecipação dos recursos financeiros necessários para a execução das intervenções nela previstas, especialmente daquelas necessárias para alavancagem da própria operação urbana.⁹⁰

Ao conceder-se *certificados de potencial adicional* de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados no pagamento das obras da própria operação, José Afonso da Silva entende que há, de certo modo, criação de solo novo, “porque, apresentado o 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”⁹¹.

Destaca-se o avanço da legislação brasileira no que toca à recuperação de mais-valias urbanas decorrentes da valorização imobiliária derivada do investimento

⁹⁰ LOMAR, Paulo José Villela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 249.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 364.

em obras de interesse público: “Hoje, no marco de uma operação urbana, é possível recuperar mais-valias de natureza distinta, aquelas que decorrem de *tomadas de decisão* pelo poder público no processo de Planejamento Urbano, ainda que essas decisões não acarretem qualquer ônus ao poder público”⁹². Decorrendo-se valorização das decisões do Poder Público, há autorização legal para recuperação de mais-valias.

Prevê o Estatuto da Cidade, ainda, que todos os recursos auferidos com as medidas regularizadoras na área da operação urbana consorciada vertam exclusivamente para a implementação da política urbana na mencionada área, o que deverá ser objeto de controle rígido por parte daqueles a que se atribuir tal tarefa, constituindo-se o desvio dos recursos em crime e em ato de improbidade administrativa.

3.2.4 Da transferência de potencial construtivo

O Estatuto da Cidade, entre os instrumentos da política urbana oferecidos no seu Capítulo II, trata sobre o instituto da transferência do direito de construir. Este novo instituto jurídico está delineado no art. 35 do Estatuto, sendo apresentados duas características e conteúdo.

Trata-se de instituto de implementação da política urbana em que não é necessário desembolso de recursos públicos, sendo um poder conferido pelo plano urbanístico municipal, resultado de uma decisão política consubstanciada no Plano Diretor, necessariamente aprovado por lei.

No Brasil, este instrumento começou a ser idealizado na década de 70, como forma de corporificar o instrumento de intervenção urbanística do *solo criado*.

O solo criado consiste em instrumento de política urbana que permite a utilização de coeficiente de aproveitamento acima do estabelecido para a área em

⁹² ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valia urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 296

que se deseja construir⁹³. Para utilizar esse instrumento, o proprietário do lote edificável deverá, em princípio, dar contrapartida ao Poder Público.

Na década de 70, muito foi discutido acerca do tema, levando-se em conta o avanço tecnológico das construções que fez surgir os pisos artificiais sobrepostos ou subpostos, como unidades horizontais autônomas em relação ao solo natural. Essa criação artificial de áreas adicionais ao solo natural gerou um novo padrão de cidade: “a cidade que não se limita à expansão no plano horizontal, mas que cresce em direção às alturas”⁹⁴. As conclusões dessa discussão encontram-se cristalizadas na *Carta de Embu*, elaborada com a participação de juristas, arquitetos urbanistas e economistas.

A transferência do direito de construir constitui instrumento jurídico de natureza urbanística, destinado a compensar o proprietário de imóvel afetado ao cumprimento de uma função de interesse público ou social, dele desincorporando o direito de construir, para ser exercido em outro local ou alienado a terceiros.⁹⁵

Para exercício em outro local deve-se entender a faculdade de o proprietário vir a construir em um imóvel com base em poder de construção que detenha em outro bem que não aquele em que está a construir. Segundo José Afonso da Silva, há dois tipos de transferência do direito de construir: a *transferência interlocativa* e a *transferência intersubjetiva*:

Pela transferência interlocativa o proprietário de imóvel urbano poderá, nas hipóteses autorizadas pela lei municipal, com base no plano diretor, exercer em outro local seu direito de construir. Pressupõe-se, pois, que o proprietário só pode exercer esse direito em outro imóvel seu. Mas o proprietário, em vez disso, poderá, nas mesmas condições, alienar, mediante escritura pública, seu direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente. Aqui se trata de transferência intersubjetiva do direito de construir, que consistirá na transferência do direito de construir de um sujeito para outro. Quem assim adquire o direito de construir poderá usá-lo em seu imóvel”.⁹⁶

⁹³ BORGES, Augusto Nasser. **O Estatuto da Cidade e o solo criado**. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1j0s7P5k3f3XjIBmYNo8zb8Cn-0LemvSiomJmOuchHxvg/edit?hl=pt_BR&pli=1>. Acesso em: 22/10/2011, p. 8.

⁹⁴ MONTEIRO, Yara Darcy Police; SILVEIRA, Egile Monteiro da. **Transferência do Direito de Construir**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 249.

⁹⁵ MONTEIRO, Yara Darcy Police; SILVEIRA, Egile Monteiro da. *Op. cit.*, p. 281.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 266.

Para que a lei municipal autorize a transferência do direito de construir, tem-se que o imóvel onde se fará a construção seja, por lei, conforme enunciam os incisos I a III do art. 45 do Estatuto da Cidade, considerado necessária para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural para servir de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Necessário se faz, portanto, que a faculdade de transferência esteja vinculada, por força do plano diretor, às finalidades exaustivamente trazidas pelo Estatuto.

O Guia do Estatuto da Cidade do Instituto Pólis explica de forma prática o funcionamento deste instrumento:

Devem ser claramente definidas as condições de transferência, e o poder público já deve ter uma listagem ou cadastro dos imóveis com potencial para aplicação do instrumento. Devem ser estabelecidos critérios de transferência que poderiam, por exemplo, levar em conta o valor dos imóveis – tanto o que origina quanto o que recebe a área adicional. Por exemplo, um imóvel a ser preservado, de 100.000 m² de área de terreno, com coeficiente de aproveitamento de 0,1, poderia hipoteticamente edificar 10.000 m². Entretanto, possui área edificada de apenas 100 m², podendo transferir o saldo de 9.900 m². Essa transferência não poderia ser integral para outro imóvel passível de receber potencial adicional, mas deveria ser balizada pelo valor de mercado dos imóveis. Assim se esses 9.900 m² valem na área preservada US\$10,00/m², num total de US\$99.000,00, ao serem transferidos para uma área de valor US\$ 100/m², acabariam por se reduzir a 990 m² de área transferível.⁹⁷

Mesmo a transferência de direitos ocorrendo entre entes privados, é necessária a mediação da prefeitura, para que ela registre em seu cadastro a perda do potencial do imóvel que realizou a transferência e o aumento do potencial do imóvel receptor. Além disso, somente serão permitidas as transferências caso o proprietário se comprometa com a execução do plano de regularização ou de preservação, formulado em conjunto com o Poder Público.⁹⁸

O Estatuto também permite que o particular doe seu imóvel ao Poder Público, com as finalidades mencionadas no seu art. 35, a fim de valer-se da transferência do direito de construir. Isso permite ao Poder Público obter a propriedade do imóvel sem dispêndio de recursos, bem como permite ao particular

⁹⁷ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 74.

⁹⁸ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 74-75.

negociar seu direito de construir, que servirá para investimentos em outras áreas da cidade em que a política urbana deseja aumento de edificações.

Na cidade de Curitiba há exemplos interessantes de como este instrumento foi utilizado objetivando a preservação histórica, ambiental e a implantação de sistemas viários.

Contemplada na Lei Orgânica do Município, a transferência do potencial construtivo serve de incentivo à preservação de imóveis particulares, sendo a restauração desses imóveis uma condição para que os proprietários recebam o potencial de transferência. Neste caso, é comum o proprietário associar-se a um empreendedor interessado em receber o potencial.⁹⁹

Outra forma de implementação da transferência do potencial em Curitiba ocorre na implantação de sistemas viários: num alargamento de via, por exemplo, o proprietário pode doar uma parte do terreno a ser atingida e receber em troca a transferência do potencial construtivo para o restante do terreno.

Sendo este instrumento uma fonte de recursos para o município, tem-se exemplo de áreas verdes da cidade de Curitiba que foram transformadas em parques com recursos provenientes de transferências de potencial construtivo: Parques Tanguá, Barigui Sul e Nascentes do Iguaçu, Bosques Uberaba, Solitude, Portugal e Fazendinha e a Vila Olímpica.¹⁰⁰

3.3 OUTROS INSTRUMENTOS IMPORTANTES DO DIREITO URBANÍSTICO

Além dos instrumentos analisados acima, são relevantes também, para a análise das transformações urbanísticas na Cidade de Curitiba para a recepção da Copa do Mundo, o Plano Diretor e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

⁹⁹ *Ibid.*, p. 76.

¹⁰⁰ *Idem.*

3.3.1 Plano Diretor

Nas últimas décadas houve um crescimento desordenado e irracional de algumas cidades brasileiras, e com isso sentiu-se a necessidade dessas cidades fazerem um planejamento urbano para tornar o crescimento sustentável.

Algumas cidades, no início, passaram a fazer planos urbanísticos de desenvolvimento, mesmo não sendo obrigatório, nem havendo padrões pré-definidos de como esse plano deveria ser.

Isso começou a mudar com a Constituição Federal de 1988, quando a técnica do planejamento urbano foi consagrada normativamente, sendo eleito o caminho de implementação da política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*).¹⁰¹

Além disso, o plano diretor passou a ser obrigatório nas cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º.) e a definir a função social da propriedade (art. 182, § 2º.).

Após a Constituição, foi o Estatuto da Cidade que veio a dar a eficácia que faltava ao plano diretor, agregando a definição de sua abrangência e a demarcação do rol de quem está obrigado a editá-lo, dos requisitos procedimentais de sua elaboração e de seu conteúdo mínimo. Também foram definidos alguns instrumentos de implementação de política urbana cuja aplicação está vinculada à existência de um plano diretor: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

Essas características estão presentes no conceito de plano diretor dado por Jacintho Arruda Câmara:

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos,

¹⁰¹ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 306.

direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir).¹⁰²

A mesma importância é dada ao instituto no Guia do Estatuto da Cidade do Instituto Pólis:

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

Outro ponto de avanço no Estatuto da Cidade, nos incisos de seu artigo 41, foi a ampliação dos municípios obrigados a editar um plano diretor: além das cidades com mais de vinte mil habitantes, passou a ser obrigatório também para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182¹⁰³ da Constituição Federal, integrantes de áreas de especial interesse turístico, e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Caso determinado Município não cumpra a obrigação de editar o seu plano diretor, o Estatuto da Cidade prevê algumas sanções, que podem ser de três tipos: a) de natureza institucional: o Município fica privado de uma série de instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade; b) de natureza funcional ordinária: submete os

¹⁰² CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 311.

¹⁰³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

infratores às sanções ordinárias previstas nos regimes jurídicos funcionais aplicáveis às autoridades responsáveis; c) de natureza funcional extraordinária: é punível a conduta do Chefe do Executivo Municipal que impeça ou deixe de garantir os mecanismos de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor, assim como quando deixar de tomar as providências necessárias à aprovação e à atualização do plano diretor nos prazos fixados em lei.¹⁰⁴

O plano diretor deve conter, além das exigências já citadas, certo conteúdo mínimo, previsto no art. 42 do Estatuto da Cidade:

- 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.

O mecanismo do inciso I visa a assegurar a implementação futura do instrumento em tela e conferir previsibilidade e segurança jurídica a qualquer medida futura que possa ser adotada. O inciso II diz respeito a aspectos preliminares à aplicação de outros instrumentos da política urbana, já o inciso III prevê a adoção de sistemas de fiscalização e acompanhamento da execução de planos.¹⁰⁵

3.3.2 Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)

O EIV é um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade que se presta a prevenir impactos urbanísticos negativos que podem ser gerados por grandes obras ou alterações no espaço urbano no seu entorno. Esses empreendimentos podem ocorrer tanto por parte de particulares quanto do Poder Público.

¹⁰⁴ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)** / Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 316-317.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 319-320.

Este instrumento é uma das formas de efetivação da gestão democrática da cidade, eis que se dá voz a bairros e a comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos a serem realizados na cidade.¹⁰⁶

Pode ser definido da seguinte forma:

O Estudo de Impacto de Vizinhança compreende a identificação, valoração (se possível), e análise dos impactos de vizinhança previstos para uma determinada proposta de ocupação urbana.

Para tanto, devem conter a caracterização do empreendimento, de sua área de influência, dos impactos esperados, e as medidas mitigadoras e compensatórias previstas. Os resultados são apresentados em Relatórios de Impacto de Vizinhança.¹⁰⁷

O grande fundamento para a existência do EIV é a propriedade não ser mais absoluta como antigamente, e sim sujeita a cumprir sua função social: a propriedade deve conformar-se às restrições impostas pelo Poder Público, de modo a não colocar em risco outros valores ou garantias assegurados à coletividade. Assim, existindo regras urbanísticas que dizem onde, como e quando é possível a construção de determinadas obras, a elas deve-se submeter o proprietário para receber a licença para levar adiante seu projeto. O Poder Público, então, faz o devido planejamento e decide se o local comportará o empreendimento sem causar grandes danos ao meio.¹⁰⁸

Os empreendimentos que dependerão de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção ou ampliação são definidos por Lei municipal, conforme art. 36 do Estatuto da Cidade:

As respectivas leis de cada Município fixarão os critérios a partir dos quais serão determinados as atividades e empreendimentos submetidos à regra contida na lei federal. E assim o é porque cada Município terá condição de averiguar que tipos de empreendimentos podem gerar um distúrbio de grande porte a ponto de exigir sua intervenção na prestação de serviços públicos ou, ao contrário, impedir que o projeto siga em frente, com a

¹⁰⁶ Nesse sentido: CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 199.

¹⁰⁷ LOLLO, José Augusto de; ROHM, Sérgio Antonio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. In: **Estudos Geográficos**. Rio Claro, dez. 2005, p. 32. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>. Acesso em: 19/11/2011.

¹⁰⁸ SOARES, Lucécia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 293-294.

denegação da competente licença. Tudo isso levando em consideração seu espaço territorial e as características a ele inerentes.¹⁰⁹

Para que a licença seja concedida ao empreendimento, há possibilidade do empreendedor dar algumas contrapartidas que possibilitem a realização da obra. No caso de adensamento populacional, por exemplo, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário. O EIV também poderá exigir alterações no projeto, como por exemplo: diminuição da área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade do empreendimento.¹¹⁰

Outra possibilidade de concessão das licenças, caso sejam verificados impactos negativos na região após análise do EIV, é o Poder Público atuar administrativamente para amenizar os prejuízos (melhoria dos serviços públicos, como o transporte coletivo e sistema viário, por exemplo).

¹⁰⁹ SOARES, Lucécia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 295.

¹¹⁰ CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 199.

4 ANÁLISE DO CASO COPA DO MUNDO EM CURITIBA

4.1 COPA DO MUNDO: IMPACTOS URBANÍSTICOS, AMBIENTAIS E SOCIAIS NAS CIDADES-SEDE

Nas últimas décadas, o Estado passou a ter papel fundamental na ordenação dos territórios e na formulação de políticas públicas urbanas, fazendo-as de forma a cumprir as funções sociais da cidade.

Uma oportunidade para que os Estados avancem no atingimento dessas metas é a realização de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, que são formas de obtenção de recursos para o financiamento da política urbana, proporcionando novos investimentos públicos à sociedade.

É necessário, então, analisar a forma com que as cidades brasileiras tem enfrentado essa questão, eis que nos próximos anos o Brasil será sede dos dois eventos (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016).

O que se tem visto, até o momento, é o movimento da administração pública, nos três níveis de governo, em direção à busca e recursos e investimentos como modo de preparação e recepção dos eventos esportivos, sem preocupação em buscar o retorno com efetivas melhorias urbanas – “o que se percebe é a movimentação em direção à captura desses eventos, por meio de financiamentos públicos e também por meio de alteração da legislação de planejamento urbano, não como modo de organizar o espaço urbano”¹¹¹.

Tem-se dado prioridade tão somente à realização dos jogos de futebol e não ao atendimento das necessidades da população e à melhoria na qualidade de vida dos cidadãos em áreas como transporte público, segurança e conservação de ruas e praças. O que se percebe é o descumprimento das diretrizes gerais de política urbana expostas no artigo 2º. do Estatuto da Cidade, assim como dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

¹¹¹ VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A recuperação de mais-valias urbanas e os eventos esportivos**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 104.

Andrea Teichmann Vizzotto¹¹², em artigo publicado acerca do tema, trata sobre a questão da recuperação da mais-valia¹¹³ urbana pelo Poder Público. A ação do Estado, ao legislar ou ao realizar investimentos, pode acarretar a valorização dos imóveis situados na área objeto da lei ou dos incrementos públicos. Assim, propõe a autora que a mais-valia urbana deve ser recuperada de forma a convertê-la em arrecadação para melhorias para a cidade, o que pode ser feito com a utilização de instrumentos como a contribuição de melhoria e a outorga onerosa do direito de construir.

Dessa forma, os investimentos utilizados para viabilizar eventos esportivos de grande porte demandam a recuperação dessa mais-valia para a sociedade: o administrador local precisa ter uma visão mais ampla e não apenas direcionada ao evento em si, mas às possibilidades daí advindas, não apenas como financiador do evento, mas como investidor, recuperando os recursos públicos para financiamento das cidades. Deve-se impor ao particular que dê a contrapartida pelo lucro extraordinário obtido em sua propriedade.

Os megaeventos esportivos, que se partindo de uma análise superficial parecem trazer muitos benefícios para suas sedes, trazem consigo diversos impactos negativos às cidades. Os danos ao meio ambiente, por exemplo, são de grande monta: há demolição de antigos estádios com a geração de resíduos, considerável aumento do consumo de energia e água, áreas de interesse ambiental são urbanizadas, as obras determinam o corte de árvores nas cidades, além do aumento da poluição do ar em virtude da emissão de gases por conta dos deslocamentos de atletas e turistas.¹¹⁴

Além dos danos ambientais, há os impactos sociais, principalmente no que toca às violações do direito humano à moradia digna: ocorrem despejos em massa

¹¹² VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A recuperação de mais-valias urbanas e os eventos esportivos**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 91-107.

¹¹³ A autora entende a mais-valia como sendo o lucro extraordinário do valor da propriedade, porque o resultado agregado provém de esforço de outrem, mais precisamente da administração pública, por meio de ato administrativo, legislativo ou de investimento em infra-estrutura. A obtenção privada dos benefícios públicos é anti-social porque o incremento do valor da terra é recebido pelo proprietário de forma gratuita.

¹¹⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.); YOUNG, Fabiano *et. al.* **A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 110.

para dar lugar às obras que precisam ser realizadas, como ampliação de aeroportos e abertura/ampliação de avenidas. Essa população despejada acaba sendo negligenciada quando da sua realocização.¹¹⁵

O encarecimento de moradia, a falta de alternativas e a pressão sobre os mais pobres, que acabam sendo removidos para zonas periféricas da cidade, ocorrem em consequência da realização das obras de adequação de infra-estrutura e embelezamento das cidades para sediar os eventos. Também há grande especulação imobiliária devido ao aumento dos valores dos imóveis localizados no entorno dos estádios.

Maria Águeda Pontes Caminha Muniz, em artigo publicado a esse respeito, vê os megaeventos como oportunidades de desenvolvimento para as cidades-sede:

(...) oferecer vantagens competitivas para sediar megaeventos pode ser uma solução transformadora para remodelar espaços urbanos e viabilizar os espaços de desvalia. Apesar de ser uma espécie de alternativa transformadora da cidade contemporânea, consequências sociais, como a gentrificação; ambientais, como a degradação do ambiente natural; bom como a subutilização de equipamentos e edificações, transformando-os em 'elefantes brancos'.¹¹⁶

Para a autora, os megaeventos podem propiciar a recuperação de espaços de desvalia¹¹⁷ das cidades. Ela defende a utilização do instrumento da operação urbana consorciada como um forte suporte para financiar a intervenção nestes espaços, com o Poder Público contribuindo na intervenção e regulação e a iniciativa privada participando com os recursos técnicos e financeiros.

Ainda, entende que os megaeventos, por exigirem colocar em prática infra-estrutura e obras públicas para sua realização que serão deixadas como legado, podem trazer alguns benefícios: na economia, com a criação de novos empregos e incremento do PIB; na área social, com a diminuição da violência urbana e o sentimento de pertença; urbanística, com a implantação de rodovias, sistemas viário,

¹¹⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.); YOUNG, Fabiano *et. al.* **A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre.** In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 111.

¹¹⁶ MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. Megaeventos. **Uma Alternativa para os Espaços de Desvalia da Cidade Contemporânea.** In: **International Conference Mega-events and the City,** 2010, Niterói, p. 3.

¹¹⁷ Segundo a autora, espaços de desvalia são as regiões degradadas/subutilizadas, lugares em que a função social da cidade e/ou da propriedade está comprometida, com vazios urbanos. Exemplos de espaços de desvalia: frentes hídricas de zonas portuárias em declínio, áreas industriais desativadas.

espaços públicos, aeroportos, habitação; ambiental, a partir da preocupação com o desenvolvimento de eventos sustentáveis.¹¹⁸

Outro ponto importante que deve ser levado em conta pela administração pública no planejamento e execução da Copa do Mundo é a questão da participação popular nas tomadas de decisões acerca da política urbana e da preparação das cidades para o evento. É preciso que os cidadãos tenham um espaço de participação, de forma a garantir que as decisões levem em conta as necessidades e aspirações populares.

Tomemos como exemplo de concretização da gestão democrática a cidade de Porto Alegre, onde a prefeitura criou a SECOPA (Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo 2014), com o objetivo de gerenciar, em parceria com as demais secretarias municipais, a preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014. A SECOPA, então, criou o Comitê Organizador Sede – Porto Alegre 2014, com o objetivo de juntar a sociedade civil nas discussões sobre eixos temáticos, como Mobilidade Urbana, Turismo e Rede Hoteleira, Meio Ambiente e Sustentabilidade. Também em Porto Alegre, ocorre em novembro o V Congresso da Cidade, formado por representantes de diversas entidades públicas, privadas e não-governamentais. Porém, o convite do comitê foi direcionado a alguns segmentos e pessoas considerados importantes para a discussão, não tendo havido uma divulgação ampla à sociedade.¹¹⁹

Em várias outras cidades-sede da Copa estão sendo criados Comitês Populares da Copa, dando oportunidade da população expressar-se e dar sua opinião sobre o evento. Em Curitiba, o Comitê Popular da Copa foi criado com o apoio de instituições como a Central Única dos Trabalhadores e organizações como a Terra de Direitos. O Comitê tem feito várias reuniões para discutir os impactos da Copa na cidade e a defesa prioritária dos Direitos Humanos contra possíveis violações decorrentes da recepção do evento.

Dessa forma, vê-se a importância da participação popular nos destinos das cidades:

¹¹⁸ MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. Megaeventos. **Uma Alternativa para os Espaços de Desvalia da Cidade Contemporânea**. In: **International Conference Mega-events and the City**, 2010, Niteroi, p. 16-17.

¹¹⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.); YOUNG, Fabiano *et.al.* **A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 114-115.

Para que a Copa do Mundo 2014 gere real desenvolvimento, trazendo qualidade de vida para a população e preservando a identidade cultural da cidade, o projeto preparatório para o evento deve resultar, necessariamente, de um processo democratizado, que garanta à população, de forma concreta, o direito à informação, transparência e à participação da comunidade no processo de tomada de decisões.¹²⁰

Ao mesmo tempo em que a população deve ser ouvida no direcionamento da atividade estatal, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA) faz uma série de exigências às cidades que irão sediar a Copa do Mundo, o que demanda grandes investimentos do Poder Público. Apesar dessa associação dizer defender os interesses da população local, o que ocorre na verdade é que os investimentos acabam sendo feitos em apenas uma parte da cidade, que irá receber jogos e turistas, sendo beneficiada apenas a população dessas regiões, e não a população inteira, de forma igualitária.

Enquanto gasta-se dinheiro com equipamentos urbanos que não são imprescindíveis, boa parte da população sofre sem ver o Estado direcionar os devidos recursos para o acesso à moradia, à educação e à saúde, por exemplo.

A FIFA exige, por exemplo, a melhoria da infra-estrutura e o aumento da capacidade de aeroportos e metrô em função do grande número de passageiros. Muitas vezes, o megaevento demanda obras urbanísticas que, pelo Plano Diretor, não seriam as mais urgentes para a cidade, invertendo as prioridades estabelecidas pelo processo de planejamento urbano.¹²¹

Outra questão que chama a atenção na recepção do megaevento é a alteração na legislação local. O Brasil já anunciou alterações formais no Estatuto do Torcedor¹²² (Lei 12.299/10¹²³), para permitir o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios. No mesmo sentido, houve alteração no regime de licitações, criando um

¹²⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.); YOUNG, Fabiano *et.al.* **A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre.** In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 116.

¹²¹ *Ibid.*, p. 128.

¹²² BRASIL. Lei nº. 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mai. 2003. Disponível em: <<http://www.cbf.com.br/media/1530/edt.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

¹²³ BRASIL. Lei nº. 12.299, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

“Regime Diferenciado de Contratações” para a Copa das Confederações, a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (Lei 12.462/11¹²⁴).¹²⁵

Uma recente discussão no campo político brasileiro tem sido a tentativa de aprovação da Lei Geral da Copa por parte da FIFA. Leandro Franklin Gorsdorf e Thiago A. P. Hoshino¹²⁶ escreveram recente artigo sobre o tema, no qual mostram a prevalência, muitas vezes, de interesses políticos, privados e capitalistas sobre o interesse público e o ordenamento jurídico nacional na Lei exigida pela FIFA.

Os autores citam, entre outros pontos negativos da Lei Geral: a criação de *áreas de restrição comercial*, que restringe o comércio em áreas estratégicas (intermediações de estádio, por exemplo) a parceiros da FIFA; imposição de *tipos penais, sanções civis e juizados especiais*, o que cria tipos penais para situações de bagatela, ignorando críticas à tendência de hiperpenalização já presente no sistema penal, além de criar sanções civis relacionadas à venda de produtos e atividade de publicidade e a permitir a criação de juizados especiais, varas, turmas e câmaras especializadas para causas relativas aos eventos.

4.2 PLANO DIRETOR DE CURITIBA E POTENCIAL CONSTRUTIVO

A cidade de Curitiba foi uma das primeiras cidades brasileiras a elaborar um plano diretor. Antes mesmo de haver legislação que obrigasse os gestores a pensar

¹²⁴ BRASIL. Lei nº. 12.462, de 5 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

¹²⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.); YOUNG, Fabiano *et.al.* **A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 131.

¹²⁶ GORSODORF, Leandro Franklin; HOSHINO, Thiago A. P. **A Lei Geral dos Interesses Particulares**. Disponível em: <<http://ongcidade.blogspot.com/2011/11/copa-2014-lei-geral-dos-interesses.html>>. Acesso em: 20/11/2011.

no assunto, a capital paranaense já tinha seu plano. Em 1965, a prefeitura montou uma equipe para planejar o desenvolvimento do município, que começava a ocorrer de forma desordenada. O plano foi essencial para impedir o crescimento descontrolado e ajudar a definir o que a cidade é hoje.¹²⁷

O comum era uma cidade crescer em forma radial, a partir do centro. O problema deste modelo é que muitas vezes o poder público age sobre uma área depois que ela está ocupada. Somente após grande concentração populacional começavam a surgir escolas, postos de saúde e linhas de ônibus.

O plano diretor de 1965 mudou esta perspectiva e trouxe a ideia de crescimento linear. A prefeitura passou a pensar o desenvolvimento de áreas afastadas do centro, como Pinheirinho e Santa Cândida, e implantou equipamentos públicos antes da demanda. Assim, incentivou a prosperação da cidade como um todo. Houve alterações no documento três vezes.¹²⁸

O Plano Diretor de Curitiba foi aprovado em 16 de agosto de 1966, pela Lei nº. 2.828/66¹²⁹, e sua concepção e elaboração deveu-se ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC.

José Afonso da Silva assevera a qualidade e o pioneirismo do planejamento urbanístico em Curitiba:

Reconhece-se, hoje, que o Município, onde o planejamento urbanístico alcançou êxito efetivo, foi o de Curitiba. Lá se implantou um processo permanente de planejamento urbanístico de bases simples e democráticas, elaborando-se Plano Diretor de caráter permanente urbanístico, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.¹³⁰

Em 2004, o plano diretor da cidade incorporou as diretrizes do Estatuto da Cidade presentes no artigo 2º.¹³¹ do mesmo. O novo plano contemplou questões

¹²⁷ GAZETA DO POVO. **Curitiba foi pioneira na elaboração de plano diretor**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1006646&tit=Curitiba-foi-pioneira-na-elaboracao-de-plano-diretor>>. Acesso em: 09/11/2011.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ CURITIBA. Lei Ordinária nº. 2.828, de 10 de agosto de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 16 ago. 1966. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_ink&nor_id=3755>. Acesso em: 20/11/2011.

¹³⁰ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-ambiental brasileiro. 2ª. ed., revista, atualizada e ampliada (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01 – e com o Novo Código Civil – Lei nº. 10.406/02)**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 266.

¹³¹ “As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no artigo 2º. são:

como o desenvolvimento sustentável, o reconhecimento da função social da propriedade urbana, gestão democrática e a necessidade de um plano de transporte específico nas cidades com mais de 500 mil habitantes.

É tarefa dos planos diretores definir os critérios para aplicação de alguns instrumentos jurídico-urbanísticos e em que regiões da cidade eles poderão ser utilizados.

Assim o faz o Plano Diretor de Curitiba, ao estabelecer os critérios para aplicação da transferência do direito de construir.

A transferência do direito de construir está prevista no Capítulo V do Plano Diretor de Curitiba – Lei Ordinária 11.266/2004¹³², e segundo o art. 65 desta lei, ela pode ser exercida com as seguintes finalidades:

Art. 65. A transferência do direito de construir, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o potencial construtivo de determinado lote, para as seguintes finalidades:

I - promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico cultural, natural e ambiental;

II - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e espaços de uso público;

IV - melhoramentos do sistema viário básico;

V - proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos.

-
- 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 serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
 - 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;
 - Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
 - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
 - Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, 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.”
- CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2, p. 44.

¹³² CURITIBA. Lei Ordinária nº. 11.266, de 16 de dezembro. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 16 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=12189>. Acesso em: 20/11/2011.

§ 1º. O proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido na Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo, por limitações relativas a preservação do patrimônio ambiental ou cultural, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial deste imóvel.

§ 2º. O mesmo benefício poderá ser concedido ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, para os para os fins previstos nos incisos I a V do "caput" deste artigo.

§ 3º. Lei municipal específica estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir ou transferência de potencial construtivo. (Grifamos).

O Plano Diretor de Curitiba define, também, que o proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido na Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo, por limitações relativas a preservação do patrimônio ambiental ou cultural, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial deste imóvel (art. 65, § 1º.) e as macrozonas onde será permitida a aplicação deste instrumento (art. 66).

4.3 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E RELATÓRIO AMBIENTAL PRÉVIO

Conforme vimos anteriormente a respeito do EIV, percebe-se que as obras que ocorrerão no Estádio do Clube Atlético Paranaense, o Joaquim Américo Guimarães – estádio selecionado para receber os jogos da Copa em Curitiba, por tratar-se de grande empreendimento que poderá trazer diversos impactos na região, precisaria ser objeto de EIV para analisar a viabilidade da construção.

É o EIV que “deverá demonstrar, o mais claro possível, a repercussão que a implementação do empreendimento trará à vida e à atividade das pessoas que vivem em seu entorno, bem como estimar seus efeitos sobre a infra-estrutura pública do local”¹³³. Impactos negativos poderão ser sentidos na vizinhança, como por exemplo, sobrecarga no sistema viário, demanda por transporte público, sombreamento e poluição sonora.

Sendo o EIV um instrumento para efetivar a gestão democrática das cidades, ao ignorá-lo vê-se outro grave defeito no Projeto Copa do Mundo em

¹³³ SOARES, Lucécia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 300.

Curitiba: a população residente no entorno do Estádio sequer foi consultada para dar sua opinião quanto às conseqüências que sofrerão em virtude das obras.

O art. 37 do Estatuto da Cidade exige publicidade e acesso à população aos termos do EIV: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público Municipal, por qualquer interessado”.

Lucéia Martins Soares comenta a importância da participação popular no EIV:

Se o Estudo de Impacto de Vizinhança tem o objetivo primordial de dar condições à Municipalidade de prever a repercussão que um empreendimento ou atividade podem trazer para um determinado local, nada mais indicado do que a população, principalmente aquela que nele habita, possa trazer sua contribuição e críticas. Com efeito, será ela a detentora de informações mais precisas sobre a região e o funcionamento das infra-estruturas públicas no local.¹³⁴

O processo ocorreu de forma pouco democrática e transparente, sem preocupação com a qualidade urbana daqueles que moram ou transitam no entorno do Estádio.

Apesar do Plano Diretor de Curitiba ter determinado que fosse instituída lei específica para regulamentar o EIV na cidade, isso ainda não foi feito, o que impossibilita a utilização do EIV nos empreendimentos locais.

Além do EIV, para que grandes empreendimentos sejam construídos no espaço urbano é necessária também a apresentação do Relatório Ambiental Prévio, que é

um estudo técnico elaborado por um profissional habilitado ou mesmo equipe multidisciplinar, visando a oferecer elementos para a análise da viabilidade ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas potencial ou efetivamente causadoras de degradação do meio ambiente. O RAP deve abordar a interação entre elementos dos meios físico, biológico e sócio-econômico, buscando a elaboração de um diagnóstico simplificado da área do empreendimento e entorno. Deve conter a descrição sucinta dos impactos resultantes da implantação do empreendimento, e a definição das medidas mitigadoras, de controle e compensatórias se couberem.¹³⁵

¹³⁴ SOARES, Lucéia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003,, p. 302.

¹³⁵ O₂ ENGENHARIA. **RAP – Relatório Ambiental Prévio**. Disponível em: <<http://o2engenharia.com.br/licenciamento3.html>>. Acesso em: 19/11/2011.

Em Curitiba, o RAP foi instituído pelo Decreto nº. 838/97¹³⁶, como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento ambiental. O RAP de Curitiba exige, no mínimo, o seguinte (art.5º.): descrição detalhada do projeto ou empreendimento, inclusive com as plantas preliminares ou ante-projeto; delimitação das áreas de influência direta do empreendimento e descrição detalhada das suas condições ambientais; identificação dos impactos a serem causados pelo empreendimento nas fases de planejamento, implantação, operação e desativação, se for o caso; medidas de controle ambiental e/ou medidas compensatórias adotadas nas diversas fases.

4.4 CASO COPA DO MUNDO EM CURITIBA

Com a escolha do Brasil para sediar a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, Curitiba foi umas cidades escolhidas como cidade-sede e o Estádio Joaquim Américo Guimarães, de propriedade do Clube Atlético Paranaense, indicado para receber jogos da Copa do Mundo.

Além de atuar para a viabilização do convênio para obras na Arena, a cidade de Curitiba irá receber dois grandes pacotes de investimentos, a maioria em mobilidade urbana, que prepararão a cidade para o megaevento. São aproximadamente R\$ 380 milhões distribuídos em 15 grandes obras em várias regiões da cidade. No primeiro deles, na ordem de R\$ 140 milhões, estão a trincheira Bacacheri / Bairro Alto, Linha Verde Norte, binário Chile / Guabirota, Anel Viário, Rua 24 Horas, Avenida Marechal Floriano Peixoto (fase 1), e o eixo Toaldo Túlio / Fredolin Wolf. A Rua 24 Horas, um dos principais pontos turísticos da cidade, foi reformada e modernizada e está em processo de reabertura. Outra obra pronta é a Avenida Toaldo Túlio. A outra parte das obras é de projetos apresentados pela cidade no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa, financiado pelo Governo Federal. O PAC do Município prevê R\$ 237 milhões nas seguintes obras: Requalificação das avenidas Cândido de Abreu, das Torres e Marechal

¹³⁶ CURITIBA. Decreto nº. 838/1997. Institui o Relatório Ambiental Prévio no Município de Curitiba. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 18 ago 1997. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 19/11/2011.

Floriano (fase 2); extensão da Linha Verde Sul; revitalização da Rodoviária; reforma e ampliação do Terminal Santa Cândida; e implantação do Sistema Integrado de Mobilidade.¹³⁷

O corredor Aeroporto / Rodoferroviária, por exemplo, receberá do Governo Federal um valor de R\$ 62,5 milhões, no trecho Rodoferroviária / Divisa Municipal, e de R\$ 42,3 milhões no trecho Divisa Municipal / Aeroporto. Já o corredor Avenida Candido de Abreu receberá recursos no valor de R\$ 6,3 milhões do Governo Municipal e R\$ 4,9 milhões do Governo Federal.¹³⁸

Do ponto de vista do planejamento urbano, algumas dessas obras serão importantes para a cidade, e poderão trazer benefícios duradouros para além da Copa do Mundo. O corredor Aeroporto / Rodoferroviária, por exemplo, constitui-se em importante via local e metropolitana, que hoje tem grandes problemas de trânsito. O Aeroporto Afonso Pena recebe anualmente mais de cinco milhões de passageiros e o acesso ao Centro de Curitiba se dá preferencialmente por esta via, que também dá acesso aos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.¹³⁹

Todas essas obras em Curitiba visam a melhorar e organizar a cidade. Muitas avenidas serão revitalizadas, haverá melhoria no transporte público e sistemas viários. Há também projetos de implantação de paisagismo, ciclovias, calçadas, sinalização horizontal e vertical e sinalização, como acontecerá no corredor Av. Marechal Floriano, que também funcionará como acesso alternativo ao Aeroporto Afonso Pena.¹⁴⁰

4.4.1 Convênio entre Estado, Município e Clube Atlético Paranaense e a transferência do potencial construtivo

¹³⁷ PREFEITURA DE CURITIBA. **Arena entra em obras para a Copa**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/arena-entra-em-obras-para-a-copa/24476>>. Acesso em: 19/11/2011.

¹³⁸ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Matriz de responsabilidades – Curitiba – PR**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014matriz/arquivos/15%20-%20Curitiba%20-%20Arena%20e%20Mobilidade%20Urbana.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

¹³⁹ PORTAL ACOMPANHAMENTO DE GASTOS PARA A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. **Curitiba – Corredor Aeroporto – Rodoferroviária: Divisa Municipal – Aeroporto / Projeto Básico e Executivo**. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/portalCopa/acoes/corredor-aeroporto-rodoferroviaria>>. Acesso em: 19/11/2011.

¹⁴⁰ PORTAL ACOMPANHAMENTO DE GASTOS PARA A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. **Curitiba – Requalificação do Corredor Av. Marechal Floriano – Projeto Executivo de Engenharia Viária – Trecho Municipal**. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/portalCopa/acoes/curitiba-requalificacao-do-corredor-av.-marechal-floriano-projeto-executivo-de-engenharia-viaria>>. Acesso em: 19/11/2011.

Com base na necessidade de recursos para viabilizar as obras no Estádio Joaquim Américo Guimarães, foi firmado em 20/09/2010 um convênio entre o Estado do Paraná, o Município de Curitiba, o Clube Atlético Paranaense (CAP) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Também foi instituído ao CAP potencial construtivo para seu Estádio, através da Lei 13.620/10.

Pois bem. Cabe agora analisarmos se a forma com que essa Lei e o convênio estão colocados respeita os princípios constitucionais, administrativos e urbanísticos e se os requisitos neles presentes estão sendo seguidos na implementação do projeto da Copa em Curitiba.

Quando da assinatura do convênio, foram expostos como motivos relevantes para sua implantação a obtenção de amplos benefícios permanentes de ordem econômica e social à população curitibana e paranaense, além de o convênio ser uma forma de gestão pública eficiente, eficaz e efetiva, atendendo aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Entre as condições para que fosse efetivado o objeto do convênio estava a desapropriação dos imóveis do entorno do Estádio que constam nos projetos já definidos e aprovados pela FIFA.

Ficou acordado, ainda, que as partes do convênio fariam um rateio das despesas da obra, com até R\$ 45.000.000,00 para cada uma, num total de R\$ 135.000.000,00. Os recursos aportados seriam divididos da seguinte forma: 50% para o CAP pagar a construtora contratada e 50% ficaria em garantia de empréstimo que o CAP teria à sua disposição junto ao Fundo de Desenvolvimento Econômico de Estado do Paraná, para a realização das obras necessárias.

Em 04 de novembro do mesmo ano, foi promulgada nova lei municipal – Lei 13.620/10¹⁴¹ – para instituir potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães para o Programa Especial de Copa do Mundo FIFA 2014. Ficou autorizada, então, a concessão de potencial construtivo de, no máximo, R\$ 90.000.000,00, referente ao custo previsto de adequação do Estádio para sediar a Copa.

¹⁴¹ CURITIBA. Lei Ordinária nº. 13.620, de 9 de novembro de 2010. Institui potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 09 nov. 2010. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=14689>. Acesso em: 20/11/2011.

Esta Lei procura revestir-se de interesse público, com vistas a resolver um problema de infra-estrutura, para que a cidade de Curitiba possa sediar jogos da Copa do Mundo de 2014. Por exigência da FIFA, existe a necessidade de ampliação e modernização do estádio escolhido, do Clube Atlético Paranaense. Por outro lado, o clube em questão alega não poder arcar com os custos envolvidos. A solução encontrada pela municipalidade, no interesse em se manter sede dos jogos, foi esta lei, que alterou o potencial construtivo especificamente da área do Estádio, permitindo que clube obtenha recursos financeiros com a alienação deste potencial construtivo instituído.

De acordo com o §2º do artigo 2º. da referida lei, a concessão do potencial construtivo fica condicionada à apresentação e aprovação do Projeto Executivo e o seu respectivo orçamento, acompanhado de estudos e análises de impactos sociais, econômicos e ambientais, conforme prevê o Plano Diretor Municipal. Além disso, o art. 6º. prevê que as condições e critérios para a concessão e transferência de potencial construtivo de que trata esta lei serão regulamentadas pelo Município de Curitiba, através de decreto, conforme estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e Lei Municipal nº 11.266/2004.

Outra condição para a concessão é a retribuição do Clube Atlético Paranaense à cidade, conforme art. 7º. da Lei: Caberá ao Clube Atlético Paranaense, beneficiário da concessão dos créditos do potencial construtivo, a devida compensação e contrapartidas sociais ao Município de Curitiba.

Com isso tudo, percebe-se um grave desvio das funções do instrumento da transferência do potencial construtivo. Este e outros instrumentos foram criados para implementar a política urbana no Brasil, como forma de efetivação dos princípios da função social da propriedade urbana, da função social da cidade e da gestão democrática da cidade. Ao utilizar-se este instrumento de forma incorreta, concedendo-se a uma entidade privada para finalidades diversas das previstas em lei para o instrumento, desrespeita-se as diretrizes constitucionais e legislativas em matéria de política urbana.

Para analisarmos os aspectos jurídicos do convênio firmado entre o Estado, o Município e o Clube Atlético Paranaense, devemos observar as características do *convênio* no direito administrativo brasileiro.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização

de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”¹⁴². Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “convênios, aos quais também se refere o art. 241 da Constituição, são contratos realizados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que deles resulte criação de pessoas jurídicas”¹⁴³.

Sendo a construção do Estádio uma tarefa muito diferenciada e especializada para que o Estado realize, firmou-se o convênio como alternativa para a conjugação de esforços de vários entes, que isoladamente não seriam capazes de realizar a obra.

Importante, também, é diferenciar *convênio* de *contrato*. Di Pietro entende que, enquanto o primeiro combina interesses comuns, o segundo lida com interesses opostos e contraditórios. No convênio, os conveniados objetivam a obtenção de um resultado comum e há mútua colaboração, o que não ocorre no contrato.¹⁴⁴ Ainda,

No contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio.¹⁴⁵

A entidade conveniente, então, estará obrigada a prestar contas da utilização do valor recebido no convênio, tanto ao repassador quanto ao Tribunal de Contas.

Aqui observa-se um grave defeito com o convênio firmado entre o Estado, o Município e o CAP: o valor aportado pelo Poder Público para as obras no Estádio Joaquim Américo, após a conclusão das obras, passará a integrar o patrimônio do Clube e a ele trará lucros de caráter privado, fugindo da natureza de convênio prevista no direito brasileiro.

Sendo o convênio aqui analisado firmado entre duas entidades públicas e outra particular, cabe aqui apontar as características dos convênios desta espécie:

Quanto ao convênio entre entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como

¹⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14^a. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 291.

¹⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 666.

¹⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 291-292.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 292.

modalidade de fomento. É normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é o convênio.¹⁴⁶

Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴⁷ ressalta, ainda, que este tipo de convênio só pode ser firmado com entidades privadas que não tenham fins lucrativos, o que não é o caso do CAP, e deve ser feito mediante licitação ou, quando impossível, realizar algum procedimento que assegure o princípio da igualdade.

Quanto à questão da necessidade de licitação, percebe-se que no convênio firmado ela deveria ter ocorrido, pois há no Município pelo menos mais dois entes que teriam interesse em ter seus espaços reformados para receber a Copa. Não havendo a licitação ou processo semelhante para garantia da isonomia, o convênio fica eivado de vícios, pois não observou as normas que regulam a contratação de entes públicos com entes particulares.

Caberia então, a obrigatoriedade de licitação, sendo aplicáveis as disposições da Lei 8.666/1993¹⁴⁸, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão

¹⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 293.

¹⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 666.

¹⁴⁸ BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 19/11/2011.

devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

O parágrafo primeiro do artigo e seus incisos dispõem sobre as exigências que devem constar no plano de trabalho da organização interessada em participar da licitação para o convênio.

Outro defeito do convênio ocorreu ao ser firmado entre entes públicos e ente privado com fins lucrativos (CAP). Sendo o instituto do convênio possível de ser firmado apenas com entidades privadas sem fins lucrativos, como entidades de classe ou universidades, não parece cabível firmar-se convênio com empresa privada que tem interesse na conclusão de seu estádio e em ganhar publicidade com a utilização dele para os jogos da Copa do Mundo.

A transferência do direito de construir, no Estatuto da Cidade, está voltada para as seguintes finalidades (art. 35): implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Já o Plano Diretor de Curitiba prevê, entre outras finalidades presentes no Estatuto da Cidade, as seguintes (art. 65): urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social; melhoramentos do sistema viário básico; proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos.

Percebe-se aí que as obras que serão feitas no Estádio Joaquim Américo não atendem a nenhuma das finalidades previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Curitiba. A reforma do Estádio de pessoa jurídica de direito privado não se encontra entre as possibilidades legais para a transferência de potencial construtivo, afastando o instrumento de seu principal objetivo na cidade, que é o incentivo a programas habitacionais de interesse social.

Apesar de dizer ser de interesse público e benéfico à cidade, esse desrespeito ao Plano Diretor e ao Estatuto da Cidade poderá gerar uma série de prejuízos à Cidade de Curitiba. O benefício da utilização do instrumento acontecerá apenas a uma parcela dos cidadãos curitibanos, ao CAP e a entidades privadas envolvidas na Copa do Mundo. O interesse social em geral não está sendo levado

em conta: poucos serão os que poderão desfrutar do espaço construído no Estádio Joaquim Américo.

Há outro problema grave sendo gerado pela recepção da Copa do Mundo em Curitiba. Para que as obras do Estádio Joaquim Américo sejam efetivadas, muitos imóveis da região precisarão ser desapropriados.

Para que o instituto da desapropriação seja utilizado, alguns requisitos são exigidos, como a omissão do proprietário em atender ao princípio da função social da propriedade.

Para José Afonso da Silva a desapropriação é

um instrumento pelo qual o Poder Público determina a transferência da propriedade (ou pública de entidades menores) para seu patrimônio ou de seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo a exceção constitucional de pagamento em títulos da dívida pública.¹⁴⁹

O direito de propriedade é garantido pela Constituição Federal, através do inciso XXII do seu art. 5º. juntamente com os incisos XXIII e XIV e outras regras. A desapropriação, assim, só pode ocorrer se for cumprido requisito da prévia e justa indenização, que poderá ser paga em títulos.

No caso dos imóveis ao redor da Arena da Baixada que serão desapropriados, verifica-se que não há descumprimento da função social da propriedade, pois em sua maior parte estão sendo utilizados como residências ou comércios, e não abandonados ou sem utilidade.

Além disso, o motivo dado para as desapropriações ocorrerem não são as aceitas pela ordem constitucional, que diz que a administração pública pode desapropriar quando houver necessidade, utilidade pública ou interesse social. Ora, na construção do Estádio Joaquim Américo não são perceptíveis estes benefícios para a sociedade em geral, senão para poucos que irão lucrar com o evento Copa do Mundo.

A desapropriação não se sustenta legalmente também pelo motivo de que em parte dos lotes desapropriados será construída uma parte do Estádio, que é de posse privada, e ficará sobre terras de domínio público.

¹⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 409.

Outro ponto de grande de discussão é acerca do valor das indenizações que serão pagas aos proprietários dos imóveis desapropriados. A quantificação da indenização dificilmente será justa, o que deverá gerar grandes controvérsias entre os proprietários e o Estado e, inevitavelmente, embates por via judicial.

4.4.2 Ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) nas obras da Copa em Curitiba

No caso Curitiba, no Projeto Especial da Copa, procurou-se atender às exigências do RAP. No entanto, não foi feito o EIV, que também seria exigido no caso em tela, conforme prescreve o Estatuto da Cidade e o Decreto Municipal nº. 1.153/04, para que fosse concedida a licença da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA):¹⁵⁰

Art. 2º.: Entende-se por Licenciamento Ambiental o procedimento administrativo pelo qual a SMMA licencia a localização, construção, instalação, ampliação modificação, desativação, reativação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, as consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Parágrafo único. São instrumentos do Licenciamento Ambiental:

- a) Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental(RIMA), conforme definido em regulamento próprio e termo de referência;
- b) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser definido em regulamento próprio e termo de referência;
- c) Relatório Ambiental Prévio (RAP), conforme definido em regulamento próprio e termo de referência;
- d) Licenças Ambientais;
- e) Autorizações Ambientais;
- f) Plano de Recuperação Ambiental, conforme termo de referência;
- g) Automonitoramento Ambiental, a ser definido em regulamento próprio. (Grifamos).

Estes são os instrumentos exigidos pela legislação municipal para que seja concedido o licenciamento ambiental pela SMMA.

¹⁵⁰ CURITIBA. Decreto nº. 1.153/04. Regulamenta os Arts. 7º e 9º, da Lei no 7.833/91 e institui o Sistema de Licenciamento Ambiental no Município de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 07 dez 2004. Disponível em: <<http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/mdecpmcpr1153-04.pdf>>. Acesso em: 19/11/2011.

O EIV também é exigência do Plano Diretor de Curitiba, servindo inclusive como subsídio para o licenciamento:

Art. 78. Fica instituído o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação ou operação possam causar impactos ao meio ambiente, sistema viário, entorno ou à comunidade de forma geral, no âmbito do Município.

O artigo 79 dessa Lei diz que os empreendimentos que dependerão da elaboração de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal serão definidos em legislação específica.

O que temos, no momento, é legislação específica para regular o instrumento parecido do RAP. O RAP, porém, não é tão abrangente quando o EIV, que tem muito mais exigências no seu conteúdo mínimo. A análise da valorização mobiliária, por exemplo, não é prevista no RAP.

Embora as obras da Copa em Curitiba tenham respeitado o RAP do Município, não houve observância do EIV, grave agressão às diretrizes urbanísticas federais e municipais.

5 CONCLUSÃO

As grandes cidades brasileiras hoje vivem situações degradantes no que se refere aos problemas urbanos, causados em grande parte pela rápida ocupação e intenso êxodo rural.

O direito urbanístico veio para remediar esse cenário, e passou por uma grande evolução no Brasil nas últimas décadas. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade foram marcos importantes em termos de legislação, consagrando princípios e instrumentos importantes para o desenvolvimento urbano tão almejado pela sociedade brasileira.

Tanto é o desenvolvimento desse ramo do direito que alguns autores já vislumbram sua autonomia em relação ao direito administrativo, tendo princípios e sistematização próprios.

No processo de transformação e evolução das cidades brasileiras, faz-se necessário observar os princípios de direito urbanístico, principalmente o princípio da função social da propriedade urbana, da função social da cidade e da gestão democrática da cidade. Alguns autores já citam um novo princípio, também de relevante importância: o da função socioambiental da propriedade urbana.

Esses princípios são efetivados através dos instrumentos jurídico-urbanísticos, que dão ao Poder Público poder de intervenção na propriedade privada para que prevaleça o interesse social. Alguns instrumentos também possibilitam que a iniciativa privada interfira no meio urbano, sempre tendo como fim o desenvolvimento das cidades.

O Brasil receberá, nos próximos anos, alguns megaeventos esportivos que trarão impactos significativos para as cidades do país: a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Esses eventos trazem consigo grandes investimentos em infra-estrutura, seja na construção de estádios, seja em melhorias dos sistemas viários ou então de transporte público, por exemplo. No entanto, para que essas obras não fiquem restritas à recepção dos eventos, e sim deixem um legado positivo para as cidades, é preciso que o Poder Público leve em consideração o interesse social e os princípios do direito urbanístico, assim como as diretrizes de política urbana previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Na cidade de Curitiba, não parece ser essa a preocupação dos gestores do Projeto Copa do Mundo. As obras no Estádio Joaquim Américo, que sediará os jogos, assim como as obras de infra-estrutura previstas para os próximos anos não foram submetidas às exigências legais, como o EIV, e nem atendem aos requisitos do Plano Diretor Municipal e do Estatuto da Cidade.

Para atender aos interesses da sociedade, é preciso que esse processo ocorra de forma transparente e com participação da população, que é quem sabe melhor do que ninguém o que realmente funciona e trará benefícios reais e duradouros ao cenário urbano.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos de Regularização Fundiária na nova ordem jurídico-urbanística.** Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/ap_bet.pdf>. Acesso em: 30/10/2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.* **Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Exclamação, 2011.

BORGES, Augusto Nasser. **O Estatuto da Cidade e o solo criado.** Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1j0s7P5k3f3XjlBmYNo8zb8Cn-0LemvSiomJmOuchxvg/edit?hl=pt_BR&pli=1>. Acesso em: 22/10/2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Decreto-lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez 1979. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 19/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 10 jul 2001. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mai. 2003. Disponível em: <<http://www.cbf.com.br/media/1530/edt.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 12.299, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Lei nº. 12.462, de 5 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 20/11/2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida já contratou mais de 1 milhão de moradias desde lançamento.** Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/minha-casa-minha-vida-ja-contratou-mais-de-1-milhao-de-moradias-desde-lancamento>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Matriz de responsabilidades – Curitiba – PR**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/matriz/arquivos/15%20-%20Curitiba%20-%20Arena%20e%20Mobilidade%20Urbana.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **MINHA CASA MINHA VIDA. Manual do Beneficiário**. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Manual_beneficiario.pdf>. Acesso em: 11/11/2011.

CARAMURU, Afonso Francisco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. **Usucapião especial de imóvel urbano**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5709/usucapiao-especial-de-imovel-urbano>>. Acesso em: 19/11/2011.

CURITIBA. Decreto nº. 838/1997. Institui o Relatório Ambiental Prévio no Município de Curitiba. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 18 ago 1997. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 19/11/2011.

CURITIBA. Decreto nº. 1.153/04. Regulamenta os Arts. 7º e 9º, da Lei no 7.833/91 e institui o Sistema de Licenciamento Ambiental no Município de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 07 dez 2004. Disponível em: <<http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/mdecpmcpr1153-04.pdf>>. Acesso em: 19/11/2011.

CURITIBA. Lei Ordinária nº. 2.828, de 10 de agosto de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 16 ago. 1966. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=3755>. Acesso em: 20/11/2011.

CURITIBA. Lei Ordinária nº. 7.420, de 16 de março de 1990. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 20 mar 1990.

Disponível em:
<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=8345>. Acesso em: 20/11/2011.

CURITIBA. Lei Ordinária nº. 11.266, de 16 de dezembro. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 16 dez. 2004. Disponível em:
<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=12189>. Acesso em: 20/11/2011.

CURITIBA. Lei Ordinária nº. 13.620, de 9 de novembro de 2010. Institui potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 09 nov. 2010. Disponível em:
<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=14689>. Acesso em: 20/11/2011.

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001/2

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14^a. ed.. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Instrumentos urbanísticos**. Disponível em:
<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/instrumentos-urb/index.html>. Acesso em: 11/11/2011.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. **A Gestão Democrática da Cidade**. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-gestao-democratica-da-cidade.html>>. Acesso em: 23/10/2011.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA E HIC. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade e o Direito à Água.** Disponível em: <<http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/3905.pdf>>. Acesso em: 20/11/2011.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM MUNDIAL URBANO. **Carta Mundial do Direito à Cidade.** Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 20/11/2011.

GALIL, Aidê Maria Guarnieri. **O direito urbanístico no Brasil: aspectos estratégicos para a elaboração do plano diretor.** Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DIREITOURBANBR.pdf>>. Acesso em: 22/10/2011.

GAZETA DO POVO. **Curitiba foi pioneira na elaboração de plano diretor.** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1006646&tit=Curitiba-foi-pioneira-na-elaboracao-de-plano-diretor>>. Acesso em: 09/11/2011.

GORSDORF, Leandro Franklin; HOSHINO, Thiago A. P. **A Lei Geral dos Interesses Particulares.** Disponível em: <<http://ongcidade.blogspot.com/2011/11/copa-2014-lei-geral-dos-interesses.html>>. Acesso em: 20/11/2011.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **O direito urbanístico e a disciplina da propriedade.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4884/o-direito-urbanistico-e-a-disciplina-da-propriedade>>. Acesso em: 20/11/2011.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

_____. **Princípios constitucionais informadores do direito urbanístico.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10123/principios-constitucionais-informadores-do-direito-urbanistico>>. Acesso em: 20/11/2011.

IBGE. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas.** Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 22/10/2011.

LOLLO, José Augusto de; ROHM, Sérgio Antonio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. In: **Estudos Geográficos**. Rio Claro, dez. 2005, p. 32. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>. Acesso em: 19/11/2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13^a. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOURA FILHO, José Luis; GAIGER, Luiza. **Os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano**. Disponível em: <w3.ufsm.br/quartacolonia/downloads/25%20artigo%20Direito.doc>. Acesso em: 22/10/2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19^a. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional 47, de 5.7.2005. São Paulo: Malheiros, 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-ambiental brasileiro**. 2^a. ed., revista, atualizada e ampliada (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01 – e com o Novo Código Civil – Lei nº. 10.406/02). São Paulo: Dialética, 2002

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **Megaeventos. Uma Alternativa para os Espaços de Desvalia da Cidade Contemporânea**. In: **International Conference Mega-events and the City**, 2010, Niteroi.

O₂ ENGENHARIA. **RAP – Relatório Ambiental Prévio**. Disponível em: <<http://o2engenharia.com.br/licenciamento3.html>>. Acesso em: 19/11/2011.

PASQUALINI, Andréia *et. al.* **ELABORAÇÃO E CONCEPÇÃO DE UM PROJETO DE CONDOMÍNIO FECHADO**. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos09/151_Condomio_Fechado.pdf>. Acesso em: 20/11/2011.

PORTAL ACOMPANHAMENTO DE GASTOS PARA A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. **Curitiba – Corredor Aeroporto – Rodoferroviária: Divisa Municipal – Aeroporto / Projeto Básico e Executivo**. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/portalcopa/acoes/corredor-aeroporto-rodoferroviaria>>. Acesso em: 19/11/2011.

PORTAL ACOMPANHAMENTO DE GASTOS PARA A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. **Curitiba – Requalificação do Corredor Av. Marechal Floriano – Projeto Executivo de Engenharia Viária – Trecho Municipal.** Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/portalCopa/acoes/curitiba-requalificacao-do-corredor-av.-marechal-floriano-projeto-executivo-de-engenharia-viaria>>. Acesso em: 19/11/2011.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v27n2/a06v27n2.pdf>>. Acesso em: 25/10/2011.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **Reflexões por um conceito contemporâneo de urbanismo.** Disponível em: <<http://noradar.com/arquitetura/reflexoes-por-um-conceito-contemporaneo-de-urbanismo/>>. Acesso em: 22/10/2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 6^a. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.