

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

NIVALDO COMIN

**AS ÁREAS INSTITUCIONAIS NO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTOS
DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

**CAXIAS DO SUL
2013**

NIVALDO COMIN

**AS ÁREAS INSTITUCIONAIS NO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTOS DE
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre. Área de concentração: Direito Ambiental. Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Trabalho e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

**CAXIAS DO SUL
2013**



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

**"AS ÁREAS INSTITUCIONAIS NO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTOS
DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL"**

Nivaldo Comin

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 13 de março de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Profa. Dra. Caroline Ferri
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
Biblioteca Central

CIDADE UNIVERSITÁRIA
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - B. Petrópolis - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS - Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 - CEP 95020-972 - Caxias do Sul - RS - Brasil
Telefone / Telefax (54) 3218 2100 - www.ucs.br
Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul - CNPJ 88 648 761/0001-03 - CGCTE 029/0089530

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

C733a Comin, Nivaldo
As áreas institucionais no plano diretor como instrumentos de
preservação ambiental / Nivaldo Comin. – 2013.
177 f. : il. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul,
Programa de Pós-Graduação em Direito, 2013.
Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech.

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3. Direito
ambiental. I. Título.

CDU 2.ed.: 349.44

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito urbanístico	349.44
2. Planejamento urbano	711.28
3. Direito ambiental	349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460

Dedico este trabalho a todos os meus colegas, que de uma forma ou de outra me incentivaram desde o primeiro momento em que passei a frequentar este curso, muitas foram às parcerias que com certeza me auxiliaram a chegar até o fim. Em especial a minha esposa e minha filha, que sempre me deram muita força e incentivo no dia a dia de nossa convivência, aos meus pais, irmãos e amigos.

AGRADECIMENTOS

A minha esposa Marilda, pela paciência e boa vontade de suportar minha ausência e pelo incentivo prestado, quando às vezes o desânimo batia à minha porta.

A minha filha Larissa que sempre me deu força e me incentivou, o que foi imprescindível para continuar.

Aos meus pais Antônio e Amélia, que sempre me auxiliaram, nunca medindo esforços para que meu sonho se tornasse realidade.

Aos mestres, meu sincero obrigado pelo conhecimento compartilhado. Em especial ao Professor Doutor Adir Ubaldo Rech, que desde o início colocou-se a minha disposição e me guiou durante a caminhada.

Finalmente, agradeço a Deus, pela disposição, paciência e espírito de insistência em querer concluir mais esta etapa da vida, as quais foram fundamentais nos momentos mais difíceis do curso.

“A tribo, tanto como a família e a fratria, constitui-se em corpo independente, com culto especial de onde se excluía o estrangeiro. Quando formada, nenhuma nova família podia nela ser admitida. Duas tribos de modo algum podiam fundir-se em uma só, porque a religião a isso se opunha. Mas, assim como muitas fratrias estavam reunidas em uma tribo, muitas tribos puderam associar-se, sob condição de o culto de cada uma delas ser respeitado. No dia em que nasceu essa aliança nasceu a cidade”.

Fustel de Coulanges

RESUMO

A ocupação desordenada de nossas cidades aliada ao fato de que a população urbana no Brasil, nos últimos sessenta anos, quase que duplicou, tornou-se um problema de extrema gravidade para os administradores públicos. Essa nova realidade, de fato, exigia que se pensasse num ordenamento jurídico com preocupação voltada tão somente para a resolução, o planejamento e a mitigação dos problemas que assolavam e ainda assolam nossas cidades. O início dessa árdua tarefa de pensar a questão e a problemática vivida pelas cidades deu-se a partir da Constituição Federal de 1988, que em caráter inovador dispôs em capítulo específico sobre a política urbana, embora que antes também já houvesse preocupação, mas com menor amplitude. À propriedade urbana, seguindo o modelo do que já se exigia da propriedade rural, lhe foi imputada à necessidade de também cumprir com uma função social, qual seja, de atender os anseios dos cidadãos por bem estar social e qualidade de vida nos centros urbanos. O direito urbanístico dava seus primeiros passos como ramo autônomo do ordenamento jurídico brasileiro, auto-construindo-se aos poucos mediante a inserção de princípios necessários para balizar seus reais objetivos, dentre os quais podemos destacar a preservação do meio ambiente urbano. Após anos de discussões o direito urbanístico foi se materializando, atingindo seu ápice com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, o qual, por sua vez, trouxe consigo uma série de instrumentos de planejamento urbano, dentre os quais se destaca o plano diretor. O plano diretor, necessariamente construído com a participação popular, deve dispor de toda e qualquer matéria relativa ao planejamento da cidade, sobrepondo-se às demais leis municipais e a vontade do administrador público, de modo que a construção e o desenvolvimento de um centro urbano siga uma linha pré-determinada e de acordo com os princípios e diretrizes no plano determinados, tanto na questão ambiental, quanto na busca da dignidade e bem estar social das pessoas que habitam as aglomerações urbanas. A preservação do meio ambiente é um dos objetivos almejados pelo plano diretor, o que se dá a partir de uma ocupação ordenada e que tenha como resultado a reserva de áreas públicas, também chamadas de áreas institucionais destinadas à preservação de ambientes naturais verdes, de modo que nesses espaços a população tenha o privilégio do contato direto com a natureza. Antes de 1999, a Lei Federal nº 6.766/79 determinava que esses espaços públicos, quando da construção de um loteamento, não podiam ser inferiores a 35% da gleba, ao passo que posteriormente a mesma lei foi alterada, delegando ao plano diretor definir a proporção de áreas públicas tendo em vista a densidade de ocupação no mesmo previsto. Daí surgiu o título do presente trabalho, uma vez que o entendimento é de que se bem definidas no plano diretor, as áreas institucionais destinadas a áreas verdes são instrumentos de extrema relevância para a preservação ambiental.

Palavras-chaves: Direito Urbanístico. Plano Diretor. Área institucional. Preservação Ambiental.

RESUMEN

La ocupación desordenada de las ciudades junto con el hecho de que la población urbana en Brasil, en los últimos sesenta años, casi se ha duplicado, se convirtió en un problema muy grave para los administradores públicos. Esta nueva realidad, de hecho, demandó que si creía que una ley con la preocupación se centró justo a la resolución, la planificación y la mitigación de los problemas que plagaron y todavía plagan nuestras ciudades. El inicio de esta ardua tarea de pensar sobre el tema y los problemas experimentados por las ciudades se llevó a cabo en la Constitución Federal de 1988, que a su carácter innovador dispuestos en un capítulo específico sobre la política urbana, aunque también ha tenido dolor al anterior, pero con menor amplitud. En la propiedad urbana, siguiendo el modelo de lo que se ha exigido de la propiedad rural, se atribuye a la necesidad de cumplir también una función social, es decir, para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos para el bienestar social y calidad de vida en los centros urbanos. La ley urbana daba sus primeros pasos como una rama autónoma del ordenamiento jurídico brasileño, la auto-construcción de forma gradual mediante la inserción de principios necesarios para guiar a sus verdaderos objetivos, entre los que podemos destacar la preservación del medio ambiente urbano. Después de años de discusiones del derecho urbanístico se estaba materializando, llegando a su punto culminante con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, la Ley N ° 10.257/01 Federal, la cual, a su vez, trajo una serie de instrumentos de planificación urbana, entre los que destaca el plan maestro. El plan maestro, necesariamente construido con la participación popular, tendrá cualquier y todos los asuntos relacionados con la planificación urbana, la superposición de las otras leyes municipales y la voluntad del administrador público, por lo que la construcción y desarrollo de un centro urbano sigue una línea de pre-determinado y de acuerdo con los principios y directrices del plan determinado, tanto en el tema ambiental, como la búsqueda de la dignidad y el bienestar de las personas que viven en zonas urbanas. La preservación del medio ambiente es uno de los objetivos perseguidos por el plan maestro, que parte de una ocupación ordenada y que se ha traducido en las áreas de reserva, áreas institucionales también exige la preservación de un entorno natural verde, por lo que que la población de estas áreas tiene el privilegio de contacto directo con la naturaleza. Antes de 1999, la Ley Federal N ° 6.766/79 determina que estos espacios públicos en la construcción de una subdivisión, no podía ser inferior al 35% de la parcela, mientras que la misma ley fue modificada posteriormente, delegando en el conjunto del plan maestro relación de las áreas con el fin de ocupar la misma densidad espera. De ahí surgió el título de este trabajo, una vez que se entiende que si bien definido en el plan maestro, las áreas institucionales destinados a zonas verdes son instrumentos muy importantes para la preservación del medio ambiente.

Palabras-claves: Derecho Urbano. Plan Maestro. Institucional zona. Preservación del Medio Ambiente.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O DIREITO URBANÍSTICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	13
2.1 OS FUNDAMENTOS E CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO	13
2.2 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO INTERLIGADOS A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	23
2.3 AS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO.....	34
2.4 O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	41
3 O PLANO DIRETOR E SEUS VÁRIOS INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	45
3.1 A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA CIDADE.....	45
3.2 A ESTRUTURAÇÃO E AS DIRETRIZES DE UM PLANO DIRETOR	57
3.3 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS APLICÁVEIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	65
3.4 AS DEMAIS LEIS MUNICIPAIS DE EFETIVAÇÃO DO PLANO DIRETOR	75
4 AS ÁREAS INSTITUCIONAIS	84
4.1 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A LEI FEDERAL Nº 6.766/79.....	84
4.2 O CONCEITO E O PAPEL DAS ÁREAS INSTITUCIONAIS.....	92
4.3 A PREVISÃO DE ÁREAS INSTITUCIONAIS NO PLANO DIRETOR	99
4.4 AS ÁREAS INSTITUCIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	110
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS	119
ANEXO A - LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001	125
ANEXO B - LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979.....	153

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho resultou da preocupação com a ocupação do solo de forma desordenada e sem planejamento nas cidades, bem como o crescimento populacional nestes mesmos centros urbanos, com as consequências trazidas, ou seja, um meio ambiente descaracterizado e incapaz de permitir que o ser humano viva com dignidade e bem estar social.

Assim, quase que na sua totalidade, o estudo envolve matéria ligada à questão urbana que, diante da necessidade, acabou ganhando espaço no atual ordenamento jurídico, mediante a construção de um novo ramo do direito. A abordagem dos assuntos é feita numa espécie de funil, ou seja, o assunto é tratado, inicialmente, dentro de uma amplitude macro, passando para um contexto médio, finalizando numa questão micro e obtendo-se, como resultado, a conclusão esperada, ou seja, mais uma forma de preservação do meio ambiente.

Desta forma, num primeiro momento, é abordado um novo ramo do direito, ligado à questão urbana, mediante a explicitação de seus fundamentos e conceito, seus princípios próprios e informadores. Também se discorre a respeito das competências para legislar sobre a matéria urbana, bem como o compromisso que o direito urbanístico tem com a tutela do meio ambiente, uma vez que nos apresenta ser necessário reconhecer que, ao tratar da organização e planejamento dos espaços habitáveis, este ramo do direito, embora que de forma indireta, acaba por promover a proteção do meio ambiente.

Foi a partir da construção do direito urbanístico que surgiu o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, que trouxe consigo a exigência de que as cidades adotassem um plano diretor, ao dispor em seu artigo 40 que “*o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*”.

Como o próprio Estatuto da Cidade expressamente dispõe, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que visa, dentre outras coisas, proporcionar que a propriedade urbana cumpra sua função social, de modo a assegurar as necessidades aos cidadãos de qualidade de vida, justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas.

Desta forma, num segundo momento, a pesquisa a ser desenvolvida objetiva desdobrar o plano diretor, entendido como uma lei que deve ser construída com a participação popular e ser adotada como uma política pública que visa ordenar a ocupação dos centros urbanos prevendo, como resultado, o bem estar social e a dignidade das pessoas que os habitam.

O plano diretor será esmiuçado a partir de sua estrutura jurídica, dos seus princípios, diretrizes, da definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana, do zoneamento urbano e zoneamento rural, da estrutura viária macro/urbana e rural, da definição de zoneamento ambiental e da definição de áreas institucionais.

Ressalte-se, também, que serão abordados os princípios fundamentais de direito ambiental que deverão ser observados na construção do plano diretor, suas diretrizes e as demais leis municipais que dão efetividade à esta lei inovadora, que se constitui em um instrumento de planejamento do administrador público.

Por fim, será abordada a importância das áreas institucionais para a preservação ambiental, dando ênfase as áreas verdes, desde que previstas num plano diretor efetivo e que obrigue o gestor público a observá-lo, para chegar a uma ideia conclusiva, se de fato elas podem ser ou não instrumentos de proteção do meio ambiente. A título de breves considerações é necessário lembrar que as áreas institucionais são glebas que o empreendedor de um loteamento deve doar ao Município, para que ali sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, tais como praças, áreas de lazer, áreas verdes, áreas institucionais para a construção de escolas, unidades de saúde, repartições públicas, etc.

É entendimento que estas áreas são de extrema importância, inclusive podendo vir a ser úteis e servir de instrumentos de preservação ambiental, pois, que se bem utilizadas, podem ser constituídos em verdadeiros pulmões dos centros urbanos, proporcionando uma melhor qualidade de vida para os habitantes destes espaços.

A preocupação, quanto às áreas institucionais, surgiu a partir do momento em que, estudando o assunto, foi descoberto que a Lei Federal nº 6.766/79, que estabelece regras de parcelamento do solo urbano, foi alterada em relação à previsão legal do percentual de área que deve ser deixado à disposição do poder público no que tange a construção de um loteamento.

Ocorre que antes da alteração, a Lei Federal elencada, em seu art. 4º, §1º dispunha que *“a percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida”*.

Com a redação dada pela Lei Federal nº 9.785/99, o mesmo dispositivo passou a dispor que *“a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo,*

que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”.

Tal alteração tem causado certa preocupação em relação às áreas institucionais que poderão ser exigidas para alguns casos e para outros não, possibilitando o uso da conveniência política do administrador do momento, já que se tem conhecimento da infinidade de planos diretores que foram construídos às pressas e sem o poder efetivo que obrigue o administrador municipal a observá-los.

Importante que, pelo menos na humilde opinião deste autor, se tolha, de certa forma, a autonomia municipal e que a Lei Federal disponha porcentagens mínimas de áreas institucionais a serem doadas quando do parcelamento do solo, pelo menos no que diz respeito às áreas verdes, de modo que os Municípios tenham um parâmetro mínimo a ser previsto no seu Plano Diretor, podendo, a seu critério, aumentar a referida porcentagem, mas nunca fixá-la abaixo do mínimo previsto na Lei Federal.

Tal ponto de vista visa proteger as áreas institucionais, voltadas para a cultuação do verde, daqueles planos diretores que não foram aprovados como uma lei sólida e que termine por obrigar o administrador a os seguir, hipótese que ameaçaria sua existência, cuja qual ficaria a critério e bel prazer dos gestores públicos descomprometidos com um meio ambiente saudável.

Assim sendo, o resultado que se espera da presente pesquisa é concluir se as áreas institucionais destinadas ao verde são ou não são meios eficazes de preservação do meio ambiente se forem bem regulamentadas no Plano Diretor.

2 O DIREITO URBANÍSTICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

2.1 OS FUNDAMENTOS E CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO

Diante da crescente urbanização da humanidade é possível afirmar que a disciplina urbanística se constitui, atualmente, em um dos imperativos mais prementes da civilização, principalmente no Brasil, no qual se tem vivenciado um processo de ocupação das cidades de forma bastante rápida e desordenada.

Com relação ao surgimento das cidades, somente para não passar em branco, Maluf¹, resumidamente, conclui que agrupamentos de diversas famílias formaram as frátrias que, por sua vez, em conjunto, formaram as tribos que, também unidas, terminaram formando as cidades. Maluf ainda sustenta que, ao contrário da crença de muitos, no mundo antigo cidade e urbe não se constituíam em sinônimos. No seu entendimento a “cidade representava a organização religiosa e política das famílias e das tribos”, ao passo que a “urbe representava o local de reunião, o domicílio, o santuário dessa sociedade”.

Especificamente, no caso do Brasil, há que se ter em mente que, no último século, o país deixou de ser uma nação de pessoas majoritariamente rurais para se transformar em uma nação iminentemente urbana, dentro de um processo que trouxe consequências sociais, econômicas, políticas e jurídicas que passaram a exigir uma maior preocupação com o ordenamento das cidades.

Como bem ressalta Fernandes e Negreiros², no Brasil o processo de urbanização foi desencadeado e tomou impulso, em linha paralela à consolidação da nação, depois que os movimentos separatistas ou republicanos, que ocorreram em todo o país, foram controlados e a partir da constituição de duas importantes condições para o desenvolvimento do capitalismo industrial, quais sejam, a chamada Lei da Terra, datada de 1850, que estabeleceu a propriedade privada da terra e a abolição da escravatura, que terminou, por sua vez, em reduzir a competição entre o trabalho escravo e o trabalho livre, fazendo com que a relação salarial se tornasse dominante no país.

As autoras concluem, ainda, que a “urbanização, enquanto fenômeno relevante para a consolidação de relações sociais capitalistas, só tem início quando a indústria substituiu a

¹ MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Limitações urbanas ao direito de propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 71-72.

² FERNANDES, Ana Cristina & NEGREIROS, Rovena. *Desenvolvimento econômico, divisão do trabalho e mudanças na rede urbana brasileira: do desenvolvimento ao plano real*. In: Brasil urbano. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 26-27.

produção agroexportadora como motor da acumulação, quando o antagonismo campo-cidade é minimizado e quando é desencadeada a efetiva integração do mercado nacional”.

O crescimento urbano exigia uma disciplina jurídica que parametrizasse toda a questão relacionada com as cidades, já que no século XIX, como bem alerta Di Sarno³, as normas jurídicas existentes, atinentes ao processo de urbanização, tão somente versavam sobre questões relacionadas aos processos sanitários e de finalidade estética, o que de fato se tornou insuficiente diante da dimensão migratória do campo para as cidades que estava ocorrendo.

Assim, diante da problemática que o processo de urbanização trazia consigo, ou seja, problemas de ocupação do solo, de infraestrutura, de mobilidade, de ordenamento do espaço habitável dentro das cidades, sendo que tudo isto conflitava com o bem estar das pessoas, que em grande proporção estavam a padecer destes problemas no seu dia a dia, o direito urbanístico necessitava avançar e preencher esta lacuna que existia dentro do ordenamento jurídico o que, sob uma ótica estritamente pessoal, o tornou um dos ramos de direito mais importantes para a sociedade, pois que suas regras atingem diretamente toda e qualquer população urbana, que atualmente constitui uma esmagadora maioria.

É importante ressaltar que até a Constituição de 1988, o Brasil sequer tinha uma política voltada para o desenvolvimento urbano, sendo que a partir da Carta Magna vigente, onde foi disposta a competência da União para estabelecer diretrizes voltadas ao desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX), é que surgiu uma preocupação, embora ainda tímida, para com a política a ser seguida pelas cidades.

Até então as questões ligadas ao planejamento urbano não eram preocupação, como bem lembrou Chemin e Hendler⁴, entendendo que, desde os primórdios da colonização portuguesa, as cidades caracterizaram-se pela falta de planejamento, situação esta que perdurou por todo o período colonial no Império e em boa parte do atual sistema republicano, numa evidente falta de políticas públicas voltadas para os centros urbanos, configurando-se esta numa das causas de agravamento relacionado à ocupação das cidades que trouxe consequências que subsistem até os dias de hoje.

É necessário, também, abrir parênteses objetivando deixar claro que, embora aos municípios tenha sido conferida certa dose de autonomia para decidir sobre seus territórios, esta hipótese não ocorreu de forma absoluta, vez que a exemplo dos tempos da monarquia,

³ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. XIII.

⁴ CHEMIN, Beatris Francisca & HENDLER, Alessandra Fernandes. *Políticas públicas, municipais, urbanísticas e ambientais para e pelo lazer*. In: Revista Trabalho e Ambiente v. 5, n. 9. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 162.

onde, segundo Faoro⁵, o município possuía uma autonomia tolerada e medida. Nos tempos de democracia o poder continua centralizado na pessoa da União, que é onde estão concentrados os recursos, embora caiba aos municípios por em prática toda e qualquer política, ficando evidenciado que a situação de dependência ainda persiste.

Ainda, a partir da previsão constitucional, foi percorrido um longo caminho até que, de fato, se materializasse e se regulamentasse o que expressamente dispunha, inovadoramente, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, pois que a Lei Federal nº 10.257, Estatuto da Cidade, somente foi aprovada no ano de 2001, ou seja, quase treze anos após a promulgação da Lei Magna.

Restou assim estabelecido que a tarefa de executar a política de desenvolvimento urbano estaria a cargo dos municípios, como estabelecia também o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, ao dispor que cabe aos municípios a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Desta forma, a regulamentação da Constituição quanto à política de desenvolvimento urbano adveio com o Estatuto da Cidade o qual, por sua vez, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, exigiu dos municípios outro instrumento legal, que foi intitulado de plano diretor.

O plano diretor, em breve resumo, é um documento básico ou uma lei básica ou, ainda melhor, nas palavras de Carrera e Séguin⁶, “uma primeira visão integrada das questões inerentes ao desenvolvimento, consubstanciada num conjunto de normas que devem estar em constante mutação para atingir a finalidade a que se propõe, variando no tempo, evoluindo para acompanhar o crescimento e as necessidades da cidade, bem como o avanço da tecnologia (...)”.

Assim, o plano diretor surgiu para atender as necessidades humanas, de modo a coordenar o crescimento e a ocupação urbana, estruturando as cidades, como bem coloca Milaré⁷, para o qual a “estruturação da vida cidadina processa-se a partir das necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender essas necessidades”.

⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001. p. 171.

⁶ CARRERA, Francisco & SÉGUIN, Elida. *Planeta terra: uma abordagem de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 145.

⁷ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2011. p. 650.

Em consequência, o crescimento das populações urbanas ocorreu como um fenômeno, trazendo consigo problemas que precisavam ser solucionados. Tal hipótese é muito bem explicada por Mukai⁸, para o qual “o fenômeno urbano, aqui e alhures, é constatado como um daqueles em que é preciso disciplinar e conformar para que o homem não se veja engolfado pela civilização do caos que se avizinha, na visão de futurólogos e dos filósofos do nosso tempo”.

Portanto, necessária à intervenção pública para o ordenamento do crescimento das cidades, bem como porque o direito de propriedade já não mais é absoluto, como outrora fora construído pelo direito romano, cuja fórmula consistia em *jus utendi*, *jus fruendi* e *jus abuendi*, ou seja, ao proprietário era conferido o direito de usar, gozar e dispor da coisa de maneira absoluta.

Atualmente, como bem ensina Iserhard⁹, a propriedade individual modificou-se para ser concebida como uma propriedade social, passando o sujeito titular do direito a ter o dever de cumprir sua função social perante seus pares, inclusive quanto à preservação e respeito ao meio ambiente, sob o risco de sofrer penalidades administrativas, civis e penais.

Fernandes¹⁰ também sustenta que para que a propriedade urbana cumpra de fato a sua função social é necessário que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso e potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano.

A partir dos passos acima elencados surgiu o urbanismo, termo que pode ser definido como uma ciência que se ocupa do fenômeno urbano, com a sistematização e desenvolvimento das cidades, de modo que a ocupação se dê numa forma ordenada e que as pessoas consigam conviver de forma saudável e com bem estar e dignidade.

É possível afirmar, também, que o urbanismo é a atividade de estudo, regulação, controle e planejamento da cidade e da sua urbanização, apresentando-se, portanto, como uma ciência humana aplicada, inserida no contexto de um mundo em constante crescimento demográfico e respondendo a uma forte pressão de civilização e urbanidade, enfrentando suas demandas e problemas.

Numa perspectiva simplista, o urbanismo corresponde à ação de projetar e ordenar as cidades.

⁸ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 15.

⁹ ISERHARD, Antônio Maria. *A função socioambiental da propriedade no Código Civil*. In: Revista Trabalho e ambiente v. 2, n. 2/3. Caxias do Sul: EDUCS, 2003/2004. p. 210.

¹⁰ FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 53.

Castells¹¹ fala em urbanização, para a qual ele afirma ser possível distinguir-lhe dois sentidos: o primeiro é de concentração espacial de uma população, dentro de limites de dimensão e densidade; o segundo sentido é de difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos chamados de cultura urbana. Mais adiante, Castells também formula o que significaria o termo “urbano”, afirmando ser uma forma especial de ocupação de determinado espaço por uma população, ou melhor, um aglomerado que resulta de uma grande concentração e de uma densidade de pessoas relativamente alta.

No entanto, sob um ponto de vista mais amplo, o urbanismo pode ser entendido tanto como um conjunto de práticas ou de ideias ou de políticas públicas, quanto como uma forma ideológica que visa reproduzir as condições gerais do modo de produção capitalista.

Entretanto, a professora Di Sarno¹² tem o entendimento que o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, tendo por objetivo organizar o espaço urbano, de modo a proporcionar bem-estar coletivo, através de vários instrumentos, tais como a legislação, o planejamento e execução de obras públicas que possam permitir o bom funcionamento das funções urbanas de habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.

Na concepção de Meirelles¹³, 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. Entendam-se, por espaços habitáveis, todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação”.

Com o decorrer do tempo o chamado urbanismo foi sendo construído, tendo seus objetivos superestimados, ganhando amplitude, como bem pondera Mukai¹⁴, para quem o “urbanismo deixa de ser mera disciplina da cidade e passa de uma série de técnicas e conhecimentos relacionados com a construção, reforma e extensão de cidades, para projetos de estruturação regional e, posteriormente, a planos mais ambiciosos que abarcam a ordenação de todo o território de um país”.

Humbert¹⁵ traz dados históricos importantes sobre o fenômeno urbano no mundo, ao qual ele chama de fenômeno hodierno, que se iniciou com a Revolução Industrial e ganhou

¹¹ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Fernandes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. p. 39-40.

¹² DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 7.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 522/523.

¹⁴ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 16.

¹⁵ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 21.

corpo a partir da segunda metade do século XX. Findadas as grandes guerras, o êxodo rural acentuou-se e o viver nas grandes cidades passou a ser objetivo da população rural, que enxergava na indústria e no setor de serviços, uma perspectiva de crescimento profissional e financeiro.

Humbert ainda afirma que já na década de setenta, grande parte da população mundial estava concentrada nas metrópoles.

É importante salientar que no Brasil não foi diferente. Dados do IBGE¹⁶ dão conta de que a população urbana no Brasil representava 32% em 1940, 45% em 1960, 50% em 1970, subindo para 70% em 1980, 80% em 2000 e 84% em 2010, revelando um crescimento progressivo e desordenado que, sem sombra de dúvidas, traz problemas.

Com certa dose de ousadia é possível afirmar que a crescente urbanização é fruto do sistema capitalista, que reina de forma globalizada e, para o qual, na visão de Bauman¹⁷, é um sistema parasitário que reina desde que encontre um organismo que lhe forneça alimento.

Fernandes¹⁸, da seguinte forma, comenta a urbanização do Brasil e suas transformações:

No Brasil, paradigma regional do melhor e do pior desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive nas cidades. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento, sobretudo da população das cidades de porte médio.

Tal fenômeno, ainda segundo Fernandes¹⁹, tem trazido uma série de problemas e deficiências nas áreas urbanas, chamada por ele de crise urbana, pois que deficiências como a falta de abastecimento de água, coleta de lixo, sistemas de saneamento, com 70% do esgoto jogado em estado bruto na natureza, são frequentes. Humbert²⁰ também reforça a ideia de que esta nova realidade resultou em uma série de questões sociais, com o surgimento de diversos

¹⁶ < www.ibge.gov.br >

¹⁷ BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos*. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 8-9.

¹⁸ FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 4.

¹⁹ Idem, p. 4.

²⁰ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 22.

conflitos de interesses e problemas ligados à moradia, saneamento, emprego e circulação de pessoas nos centros urbanos.

Assim, diante da nova realidade vivenciada, a qual necessitava de regras que pudessem visar a paz social nos grandes centros urbanos, quase que em todo o mundo, em meados do século passado gradualmente passaram a ser editadas normas jurídicas de caráter urbanístico.

Com maior profundidade histórica, Di Sarno²¹ bem elucida:

(...) regras urbanísticas simples, esporádicas, já eram editadas na Idade Média. Com a Idade Moderna e o amadurecimento do Estado na Idade Contemporânea, as regras urbanísticas também evoluíram. Isto porque o Estado reposicionou-se, enfocando como seu principal interesse a sociedade e começou a exigir do indivíduo igual postura. As normas jurídicas urbanísticas encontraram, neste contexto, a fomentação suficiente para crescer, pois, na essência, são sempre voltadas para o bem-estar da coletividade e para o interesse público.

Como consequência da crescente urbanização e do surgimento de problemas ligados ao urbanismo das cidades, o ordenamento jurídico brasileiro também estava carente de regras que disciplinassem a matéria.

Assim, como já dito, primeiramente foi feita a inovação da Constituição Federal que, em capítulo próprio, dispôs sobre a política urbana e, posteriormente, o Estatuto da Cidade, surgindo também um novo ramo do direito, o Direito Urbanístico que segundo os ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado, em citação feita por Mukai²², está preocupado com o desenvolvimento da cidade, de modo a assegurar que sua ocupação proporcione vida digna a toda à população.

O autor Sundfeld²³ ensina que “o direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30)”.

Historicamente se entende importante destacar alguns dados relacionados ao surgimento do direito urbanístico no direito luso-brasileiro. Mukai²⁴, citando o Professor Dalmo de Abreu Dallari, afirma que as Ordenações Filipinas já traziam normas genéricas sobre a estética das cidades, relações de vizinhança, direito de construir, o qual sofria

²¹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 8.

²² MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 54.

²³ SUNDFELD, Carlos Ari. *O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais*. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 46.

²⁴ MUKAI, op. cit. p. 25-27.

limitações que podiam ser classificadas por determinação de dois grupos, ou seja, pelo direito de vizinhança ou pela proteção de um interesse público, mas ainda não havia uma consciência quanto a necessidade deste tipo de Leis, como bem traz à colação Di Sarno²⁵, já que no período colonial, as pequenas cidades eram dotadas de uma estrutura bastante simples, bastando leis sobre arruamento e alinhamento.

Mukai refere ainda que as Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações, ficando a cargo das autoridades locais a imposição de restrições recomendadas pela situação local de cada cidade.

Também merece destaque a Carta Régia da Criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas, em 03/03/1755), concebida no período colonial, a qual traçava algumas regras de Direito Urbanístico, além de que as normas que estabeleciam as posturas, o arruamento, alinhamento, desapropriação, eram adotadas pelas vilas dentro do período colonial.

Por sua vez, a Constituição do Império nada dispôs sobre regras de direito urbanístico, mas declarou que deveria existir Câmaras em cada cidade e vila, com competência para determinar regras de direito urbanístico. Tempos depois, com o Ato Adicional à Constituição do Império, foram criadas as Assembléias Legislativas com competência para legislar sobre assuntos urbanísticos, tais como a desapropriação por utilidade municipal, obras públicas e estradas.

Posteriormente foram criadas Leis de Desapropriação, datadas de 09/09/1826, as quais foram as primeiras normas jurídicas urbanísticas, bem como, a Lei 57, de 16/03/1836 e a nova lei de desapropriações, datada de 12/07/1845.

Importante também elencar, como dado histórico, que as Constituições Federais anteriores a de 1969 pouco ou nada previam quanto ao direito urbanístico, tão somente estabelecendo competência da União para estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem (art. 5º, IX) e competência dos municípios atinente ao que fosse de seu interesse, inclusive as questões urbanísticas locais.

Com a Lei Federal nº 4.380/64 surgiu o Banco Nacional de Habitação (extinto em 1986), sendo uma tentativa de implantar uma política urbana no país, com normas gerais de urbanismo que viabilizassem racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras. Em seguida surgiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, o qual trouxe consigo diretrizes e objetivos do desenvolvimento urbano nacional, estimulando a criação de leis de

²⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 11.

uso e ocupação do solo, de combate à poluição, de proteção ao patrimônio histórico e cultural, de parcelamento do solo, etc.

Como ressaltado anteriormente, normas de direito urbanístico, anteriores a Constituição de 1988, eram poucas e quase que não existiram, tendo sido a partir desta que de fato passou a ser tratado como disciplina jurídica, embora não se possa negar que este ramo do direito estava em construção desde antes.

Assim, diante da necessidade de normas jurídicas que disciplinassem a matéria urbanística frente a crescente urbanização da população brasileira, entendeu-se que já existiam boas razões para se legitimar este ramo do direito, o qual passou a ser reconhecido e aos poucos passou a ocupar seu espaço no vasto campo da ciência jurídica, num processo parecido com aquele defendido por Bobbio²⁶.

Sundfeld²⁷ ainda sustenta que:

O direito urbanístico surge, então, como o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: a) como conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros).

O francês Louis Jacquignon, citado por Mukai²⁸, conceitua o direito urbanístico como sendo “(...) o conjunto de regras através das quais a administração, em nome da utilidade pública, e os titulares do direito de propriedade, em nome da defesa dos interesses privados, devem coordenar suas posições e suas respectivas ações com vistas à ordenação do território”.

Rech & Rech²⁹ sustentam que o direito urbanístico é uma construção epistêmica que deve considerar as ciências humanas, já que diz respeito aos espaços em que o homem convive com os demais de sua espécie, mas deve também observar as ciências exatas, de modo que a ocupação de espaços se dê de forma racional.

Ainda, na visão dos autores, o direito urbanístico é um ramo do direito público, que objetiva a organização e a sistematização das normas, as quais são de natureza compulsória e

²⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.15.

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais*. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 48-49.

²⁸ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 19.

²⁹ RECH, Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 37.

cogente, mediante princípios e diretrizes ordenadoras dos espaços habitáveis ou não, “de modo a garantir a sustentabilidade ambiental, econômica e social” e almejando, como resultado final, qualidade de vida para o ser humano.

Segundo Silva³⁰, é possível estudar o direito urbanístico sob dois aspectos: como um conjunto de normas e como ciência, ambos apresentando seu próprio objeto.

Assim, o direito urbanístico objetivo (conjunto de normas) regula a atividade urbanística, disciplinando a ordenação do território. Por sua vez, normas de direito urbanístico são todas aquelas que têm por objetivo disciplinar o planejamento, o uso e a ocupação do solo urbano.

Já o direito urbanístico como ciência procura conhecer e sistematizar as normas de direito objetivo. Portanto, o direito urbanístico tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística e estabelecer o conhecimento sobre essa realidade jurídica.

É importante, também, trazer a visão de Silva³¹, o qual define o direito urbanístico nos dois aspectos:

(...) o direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade; o direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.

Meirelles³² também preleciona que o direito urbanístico se manifesta sob dois aspectos:

(...) o Direito Urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinado a ordenar os espaços habitáveis, o que vale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; e o Direito Urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Impende ainda informar que o Direito Urbanístico, dentro da Ciência Jurídica, embora não haja consenso entre os mais diversos autores, a maioria pende em enquadrá-lo dentro do Direito Público.

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 38.

³¹ Idem, p. 49.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

Costa³³ bem elucida:

Invocando a *summa divisio* entre Direito Público e Direito Privado, de cunho pedagógico clássico, mas de valor científico cada vez mais discutível, a maioria dos juristas inclina-se a encartar o Direito Urbanístico dentro do Direito Público, mais precisamente dentro do Direito Administrativo. Fundamentam sua orientação no argumento de que as normas de Direito Urbanístico nada mais são do que normas administrativas, pois cuidam de uma parte da organização e da atividade da Administração Pública. (...) Trata-se, portanto, de uma disciplina em evolução, que caminha gradualmente para a consolidação de seu perfil.

Citando José Martin Blanco, Costa³⁴ ainda apresenta as linhas gerais em que se basearia o direito urbanístico, sustentando que é um direito especial, que agrega normas de direito privado e administrativo, mas por outro lado, apresenta peculiaridades que o separa de ambos; é um direito construído sobre um conceito de propriedade móvel que possui com núcleo central a função social da propriedade; é um direito a elaborar, sobre princípios próprios e genuínos da gestão urbanística; é um direito inovador, já que as fórmulas jurídicas tradicionais, na maioria das vezes, são insuficientes para atender e resolver celeremente os problemas urbanísticos; é um direito cujo conteúdo é preponderantemente social.

É desta maneira que o direito urbanístico visa ordenar as cidades, atingindo também às áreas rurais, imiscuindo-se no vasto campo da ecologia e preservação ambiental, já que é fato notório que, para obter uma qualidade de vida nos grandes centros urbanos, é necessário que os recursos naturais como terras, águas e florestas, que circundam as pequenas e grandes cidades, sejam preservados.

2.2 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO INTERLIGADOS A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Princípio, do latim *principium principii*, traz a ideia de começo, origem, base, alicerce sobre o qual se constrói um sistema.

Segundo o vocabulário jurídico De Plácido e Silva³⁵, princípios significam “as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa, (...) revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica”.

³³ COSTA, Regina Helena. *Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988*. In: Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 111-113.

³⁴ Idem, p. 113.

³⁵ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 639.

Bandeira de Mello³⁶ formula o termo princípio como sendo:

(...) um 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 a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Carrazza³⁷ define princípio jurídico como sendo um enunciado lógico que, por sua grande generalidade, ocupa posição de destaque nos quadrantes do Direito, vinculando de forma absoluta o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Para Sundfeld³⁸, princípios “são as ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se”.

Segundo Bonizzato³⁹, princípios são as traves-mestras de um sistema jurídico, que irradiam seus efeitos por sobre diferentes normas e servem de balizamento para a interpretação e integração do setor do ordenamento em que radicam. Bonizzato ainda destaca, de acordo com teoria alemã, que quatro são as características dos princípios jurídicos:

Primeiramente, os princípios não valem sem exceção e podem entrar entre si em oposição ou em contradição. Além disso, os princípios não têm pretensão de exclusividade, ou seja, uma mesma consequência jurídica, própria de determinado princípio, também pode ser conectada com outro princípio. Em terceiro lugar, os princípios ostentam seu sentido próprio apenas numa combinação de complementação e restrição recíprocas. E, enfim, os princípios necessitam, para sua realização, da concretização através de subprincípios e de valorações singulares com conteúdo material próprio, uma vez que, ao contrário das regras jurídicas, não comportam aplicação imediata, devendo ser normativamente consolidados antes de sua real e efetiva aplicação.

Segundo Domingues⁴⁰, o termo princípio é um equívoco, o qual serve para designar diversas coisas. Entretanto, aqui o importante é adotá-lo com o significado de ordenamento nuclear do sistema jurídico. Domingues ainda sustenta que os princípios têm natureza jurídica de norma jurídica, uma vez que o ordenamento jurídico é composto de regras e princípios e

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 958-959.

³⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 8.

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 143.

³⁹ BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbana e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 31-32.

⁴⁰ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 49-50.

que são espécies do gênero norma jurídica, que possuem duas funções básicas, quais sejam, determinar a correta interpretação das regras e permitir a integração de suas lacunas.

Domingues⁴¹ ainda explica cada uma das funções:

A primeira função consiste no fato de que os princípios servem de paradigma na leitura das regras jurídicas; existindo duas formas de interpretar uma regra jurídica deve ser tomada aquela consonante com os princípios jurídicos vigentes. A segunda função, por sua vez, revela a capacidade regenerativa dos princípios; na ausência de regras jurídicas específicas, os princípios também servem como remédio, confirmando a completude do ordenamento jurídico.

Portanto, é possível afirmar que princípios são guias norteadoras que fundamentam toda a elaboração de normas positivadas, estabelecendo um ponto de partida de onde todas as normas deverão surgir.

Em uma sociedade que busca distanciar-se de um conceito de desenvolvimento baseado na exploração predatória da natureza, a exemplo dos princípios de direito ambiental, os princípios de direito urbanístico surgem como uma possibilidade, um sopro de esperança, um caminho a ser seguido em busca de uma sadia qualidade de vida nas cidades, embora, como afirma Bonizzato⁴², seja uma tarefa difícil examinar a existência de princípios de direito urbanístico, em vista da escassa teoria sobre o assunto, opinião divergente, pois é possível destacar, com as demonstrações a seguir, que existe sim amplo material e ampla teoria relacionados aos princípios em comento, advindos de estudiosos de todas as partes do Brasil, iniciativa esta louvada por todos.

Adir Ubaldo Rech sustenta que os princípios urbanísticos decorrem da natureza cogente do próprio direito urbanístico, possibilidade que não pode ser alterada por normas de direito positivado e nem por decisões dos tribunais.

Aduz, desta forma, que o fato de os princípios não necessitarem estar nos Códigos para serem observados, não significa permitir que sejam criados de forma ditatorial, por Tribunal ou governante.

No mesmo sentido ensina Bandeira de Mello⁴³, para o qual a violação de um princípio é muito mais grave do que violar uma norma jurídica, pois que tal situação importa na violação de todo um sistema jurídico.

⁴¹ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 51.

⁴² BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 73-74.

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 95-126.

Para Rech & Rech⁴⁴, “os princípios não nascem de decisões políticas, mas a lei é aprovada por razões de princípios, e os princípios são adotados como normas superiores de interpretação e inspiração das leis; portanto, podemos afirmar que as normas gerais de direito nascem de princípios que norteiam os caminhos do direito”.

Quando se refere aos princípios no ramo do direito urbanístico, é importante ressaltar que poucos são os autores que discorrem sobre o assunto, vez que, em vista de tratar-se de uma disciplina jurídica recente, tais princípios ainda não estão firmemente delineados, mas, mesmo assim, é possível discorrer sobre o assunto.

Silva⁴⁵, com base nos ensinamentos de Antonio Carceller Fernández, destarte ser citado em quase todas as obras consultadas e que tratam do assunto, elenca os princípios informadores do direito urbanístico, mas com breves considerações e não aprofundando o estudo na forma que o mesmo mereceria, portanto, dando pouco destaque.

Entende que:

(1º) 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; (2º) princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística – conexo, aliás, com o anterior; (3º) princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas (não mencionado no citado autor), cuja a eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas; (4º) 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; (5º) princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

Domingues⁴⁶ também trata dos princípios de direito urbanístico, mas limita-se a reproduzir o que outros autores já disseram, baseando-se basicamente no escritos de Fernández.

Já Costa⁴⁷ aponta, como princípios de direito urbanístico, o da função social da propriedade, o do urbanismo como função pública, o da subsidiariedade da intervenção administrativa e o da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação.

⁴⁴ RECH, Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 63.

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

⁴⁶ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 48-63.

⁴⁷ COSTA, Regina Helena. *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*. In: Temas de direito urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 118-127.

Para Di Sarno⁴⁸, os princípios de direito urbanístico são o da função social da cidade, o da função social da propriedade, o da coesão dinâmica, o da subsidiariedade, o da repartição de ônus e distribuição de benefícios e o do planejamento.

Posição inovadora, entre os autores que tratam da matéria, sustenta Amadei⁴⁹, para o qual é possível distinguir princípios supranormativos, os quais são identificados e extraídos dos textos legais positivados, e princípios intranormativos, que são aqueles colhidos na natureza das coisas e que atuam como fundamento e vida do sistema jurídico.

Segundo Amadei, seis são os princípios supranormativos. O primeiro, destacado pelo autor, é o princípio da subsidiariedade, o qual “impõe o dever de abstenção do Estado, quando a sociedade, por si, atuar de modo eficaz”.

Por segundo é destacado o princípio de necessidade, para o qual “se a operação urbanística é necessária e se a sociedade está sã, ela deve perceber tal necessidade”.

Em terceiro o autor aponta o princípio da viabilidade, vez que “sem real viabilidade, nenhuma operação urbanística pode ser levada a cabo”, ou seja, qualquer intervenção urbanística não pode ter como objetivo norteador meramente a vontade política, mas sim a efetividade daquela intervenção, o que a tornaria viável.

O princípio da justiça é o quarto na ordem elencada pelo autor, para o qual “a distribuição das cargas e dos benefícios das operações urbanísticas deve ser equitativa, nelas participando todos os membros da sociedade”, de modo que o justo reflita no tratamento igual nos que são iguais e diferentes nos que são diferentes.

Na quinta posição o autor aponta o princípio de homogeneidade institucional, pelo qual “nenhum postulado e nenhum método urbanístico deve ser empregado em contradição com os princípios básicos e constitutivos da sociedade, tal como o de propriedade privada e de liberdade”. Por último, o autor elenca o princípio de fidelidade ao destino da sociedade, destacando que “toda a operação urbanística supõe o conhecimento dos problemas atuais da sociedade, a adesão e a solidariedade para o bem comum de hoje e das gerações futuras”.

Em seguida, Amadei ainda elenca outros seis princípios, agora chamados de princípios intranormativos, que são a síntese principiológica do Estatuto da Cidade. Começa pelo princípio de primazia social, que se caracteriza na prevalência do interesse público sobre o interesse particular e foi disposto na legislação de Direito Urbanístico, em especial nos artigos 1º e 2º, da Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade.

⁴⁸ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 44-55.

⁴⁹ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista: a lei e a cidade, princípios de direito urbanístico, instrumentos da política urbana e questões controversas*. Campinas: Millennium, 2006. p. 31-44.

Por segundo, o autor traz o princípio da sustentabilidade, o qual está presente no Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso I, que prima pela “necessidade de operações urbanísticas com viabilidade da vida presente” bem como “a necessidade de sustentabilidade da vida futura”, de modo a afastar o urbanismo de improviso, indiferente ou permissivo, atentando para a conformidade com a realidade, o respeito ao meio ambiente e a efetividade.

Em terceiro ponto tem-se o princípio de gestão democrática, inserido nos artigos 2º, inciso II, 43 a 45, do Estatuto da Cidade, o qual se “impõe a participação popular e de associações na formação e na execução dos planos, bem como a previsão de instrumentos de gestão democrática da cidade”, de modo que haja sintonia entre a administração pública e as diversas comunidades da cidade.

O quarto princípio, elencado por Amadei, é o princípio de cooperação, inserto no Estatuto da Cidade, artigos 2º, inciso III, 32 a 34 e 46, que afirma a necessidade de operações urbanas consorciadas e de consórcios imobiliários “no contexto maior da subsidiariedade, bem como da isonomia de condições entre agentes privados e públicos”.

Em quinto ponto se aponta o princípio de universalidade, segundo o qual “o urbanismo deve considerar todo o universo dos espaços urbanos e da dinâmica da cidade, prevenindo e corrigindo, de modo racional e constante, com revisões estratégicas periódicas”.

Por último, o autor elenca o princípio de descentralização, pelo qual as operações urbanísticas devem ocorrer em vista de situações concretas de cada cidade, da realidade local, sendo o primeiro foco o Município, que mediante seu plano diretor baliza as medidas a serem alcançadas com base em suas peculiaridades.

Rech & Rech⁵⁰, também tratam da matéria, trazendo expressamente os princípios de direito urbanístico específicos, mediante nomenclatura, conceito e comentários.

Os autores iniciam com o princípio do urbanismo como função pública, o qual permite ao Poder Público, mediante a edição de normas de direito urbanístico, atuar no meio social e no domínio privado, regulamentando a função social da propriedade, o interesse e o bem-estar da coletividade, de modo a se alcançar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Por segundo os autores elencam o princípio da conformação da propriedade urbana e rural, princípio este que confere ao direito urbanístico ser instrumento que dá formato ao uso da propriedade urbana e rural, estabelecendo regras de ocupação, atividades permitidas, as limitações do direito de propriedade, as formas do parcelamento do solo, índices construtivos,

⁵⁰ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 69-79.

de modo a assegurar que a propriedade cumpra sua função social, segundo o interesse público.

O princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização é apresentado como terceiro ponto, permitindo que o Poder Público possa ser compensado pelos particulares quanto aos atos de urbanização, sempre observados os limites das melhorias incrementadas e da valoração do imóvel.

Tal prerrogativa, de cobrar pelas melhorias urbanísticas que valorizam propriedades de particulares, na maioria das vezes, por omissão, não vem sendo adotada pelos Municípios, o que é passível de ações populares do restante da população que paga a conta através dos tributos os quais são utilizados para enriquecer alguns.

Em quarto item coloca-se o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística, o qual consiste no princípio afirmador que a urbanização deve ser solidária, ou seja, os benefícios devem resultar em bem-estar a toda a coletividade, a qual deve arcar com a divisão dos ônus, sendo expressamente proibido realizar obras urbanísticas que visem tão somente beneficiar alguns proprietários em detrimento de toda a sociedade.

Em quinto lugar, os autores destacam o princípio da sustentabilidade. Muito se tem falado sobre sustentabilidade nos últimos tempos e até, é possível afirmar, de forma banal, sem que de fato tenha havido um aprofundamento do assunto de modo a se determinar seu real significado.

Recentemente, Juarez Freitas traçou um conceito de sustentabilidade, defendendo ser:

(...) um princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos⁵¹.

O princípio da sustentabilidade determina que todas as normas de direito urbanístico, obrigatoriamente, sejam instrumentos de garantia do desenvolvimento da cidade, assegurando o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, a infraestrutura urbana, ao transporte coletivo, enfim, aos serviços públicos em geral e ao trabalho e lazer, na forma estabelecida no

⁵¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 51.

artigo 2º, inciso I – “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” -, do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01.

Portanto, ainda nas palavras de Freitas⁵², o princípio da sustentabilidade é um princípio multidimensional que reúne facetas materiais e imateriais.

Segundo Rech & Rech, o princípio da sustentabilidade também vem amparado pelo artigo 225⁵³, *caput*, da Constituição Federal, que assegura um meio ambiente preservado, tanto para as atuais como para as futuras gerações. E vale referir, ainda, que os autores aduzem que, necessariamente, a sustentabilidade sobrepõe-se às demais normas urbanísticas, resolvendo conflitos entre elas, vez que qualquer regra de direito urbanístico que ponha em risco a sustentabilidade é ilegal e passível de nulidade.

Assim, é possível chegar à conclusão de que o princípio em comento, em matéria de direito urbanístico, é o primordial, pois que urbanisticamente falando, a sustentabilidade deve estar presente seja na área urbana, seja na área rural, sob pena de problemas futuros com o meio ambiente, como catástrofes ecológicas que destroem e ceifam vidas e patrimônios.

Por último, existe o princípio da participação popular na definição e na alteração do plano diretor ou projeto de cidade, o qual vem em consonância com o que dispõe o inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01 – “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”. Significa dizer que toda a norma de direito urbanístico, seja na sua formulação ou na sua alteração, deve ter a participação popular, sob pena de ilegalidade e nulidade, sendo que tal prerrogativa é legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas da coletividade.

Rech & Rech⁵⁴ ressaltam que o Poder Legislativo não pode criar normas que contrariem as decisões populares, resultantes da gestão democrática, como bem dispõe o inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, muito menos criar normas que contrariem o

⁵² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 51.

⁵³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁵⁴ RECH, Adir Ubaldó & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 77.

espírito do povo, na exata concepção de Montesquieu⁵⁵, para o qual, “(...) as leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade (...). Essas relações formam, juntas, o espírito das leis”.

De extrema importância, também, é que se tragam à luz da interpretação, algumas considerações a respeito dos princípios constitucionais informadores do direito urbanístico. Sabe-se que o direito urbanístico é um ramo do Direito relativamente novo, sendo que até nos dias atuais ainda é possível encontrar-se posições doutrinárias que questionam a sua autonomia, o que de fato não pode ser admitido, pois que com o Estatuto da Cidade, este ramo do Direito, pela necessidade de resolver situações que se apresentam diariamente nas nossas cidades, alcançou o seu auge e conquistou sua autonomia.

Segundo Moreira⁵⁶, o Estatuto da Cidade “é assim denominado por refletir um conjunto de regras jurídicas que condicionam e pontua a atividade urbanística, criando verdadeiro pacto entre governos, suas administrações, a população e a própria cidade”.

Nas palavras de Sundfeld⁵⁷, o direito urbanístico “veio a ser tratado como disciplina jurídica pelo artigo 24, que conferiu expressamente à União competência legislativa para editar suas normas gerais (inciso I, c/c o § 1º), deixando aos Estados a competência suplementar (§ 2º), existente também em favor dos Municípios (artigo 30, II)”.

Aliás, com bem elenca José Afonso da Silva, a Constituição Federal de 1988 deu bastante atenção ao direito urbanístico, reservando diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (artigos 21, inciso XX, e 182), sobre preservação ambiental (artigos 23, incisos III, IV, e VII; 24, incisos VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (artigos 21, inciso IX; 30, inciso VIII; e 182) e sobre função urbanística da propriedade urbana.

Alguns princípios constitucionais também passaram a ser considerados como informadores do direito urbanístico, como bem explica o professor Humbert⁵⁸, com base nos ensinamentos do Ministro Eros Grau, para o qual, o nosso sistema constitucional é composto por princípios explícitos, recolhidos no texto da Constituição ou da lei; princípios implícitos, inferidos da análise dos preceitos constitucionais ou de uma lei; e, pelos princípios gerais de direito, também implícitos.

⁵⁵ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. 2. ed. Trad. de Alberto da Rocha Barros. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 11-13 de apud RECH. op. cit., p. 77.

⁵⁶ DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio, coord. *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 30.

⁵⁷ Idem. p. 48.

⁵⁸ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Princípios constitucionais informadores do direito urbanístico*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1467, 8 jul. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10123>>.

Humbert aplica os ensinamentos do Ministro Eros Grau diretamente para o Direito Urbanístico, concluindo pela existência “de princípios constitucionais ‘explícitos gerais’, ‘explícitos específicos’ e os ‘implícitos’ - decorrentes daqueles, informadores do direito urbanístico”.

Assim, explica que os princípios constitucionais explícitos gerais são em regra encontrados no preâmbulo da Constituição Federal, sendo aplicáveis a todo o ordenamento jurídico e informando os diversos ramos do Direito Público e Privado, devendo ser considerados pela administração pública num dever-poder de assegurar e garantir a todo e qualquer cidadão, condições mínimas para uma vida digna dentro das cidades.

Humbert conclui que “as normas que compõem o sistema normativo urbanístico devem ser concebidas e interpretadas de forma diferenciada para os diferentes, levando-se sempre em consideração as características e peculiaridades locais – com destaque para as questões relativas à propriedade privada e a sua função social”.

Prosseguindo, Humbert sustenta que “todos princípios explícitos gerais e específicos integrantes do regime jurídico administrativo constitucional também estarão "a serviço" do direito urbanístico”, afirmação acordada, pois que compõem, “ao lado dos princípios da legalidade, dignidade da pessoa humana e da igualdade, o que convencionamos denominar de princípios constitucionais ‘explícitos gerais’ informadores do direito urbanístico”. Aduz que se sobressaem o princípio da legalidade, da supremacia do interesse público, da publicidade e da eficiência.

Quanto aos princípios “explícitos específicos”, Humbert destaca a importância da função social da propriedade, cuja qual não é mais plena e deve atender e alcançar alguns objetivos em favor da coletividade, e da função social das cidades, que também, a nosso ver, devem ser construídas não somente com vistas ao particular, mas de acordo com as necessidades da coletividade, pois que são ambientes de convívio das pessoas, cujos quais devem no mínimo contemplar instrumentos que possam assegurar dignidade.

Assim, Humbert ressalta que:

O primeiro integra o rol pétreo dos direitos fundamentais (art. 5º, XXIII), é princípio que rege a ordem econômica (art. 170, III) e, juntamente com a função social da cidade, forma o núcleo central da política urbana (art. 182).

Por esta razão, como brilhantemente assinala o jurista Espanhol Fernando Garrido Falla, "o princípio da função social da propriedade constitui o núcleo central do Direito Urbanístico." (FALLA, 1978:230).

É ele quem vai permitir a instrumentalização e uma adequada ordenação da cidade, possibilitando a intervenção direta do Estado na propriedade particular, desde que fundada na lei, sempre visando o interesse supremo da coletividade em detrimento

do particular sendo, desta forma, o principal meio para solucionar os graves problemas que assolam as grandes cidades.

Segundo ensinamentos de Silva⁵⁹, o princípio da função social da propriedade transforma a propriedade capitalista sem socializá-la, impondo ao proprietário a observância de interesses estranhos ao mesmo, garantido o direito de propriedade enquanto esta atenda sua função social.

Por fim, Humbert indica como princípios constitucionais específicos implícitos informadores do direito urbanístico, o princípio da gestão democrática da cidade, a qual vem pautada pela indispensável e efetiva participação popular, e o princípio do planejamento urbano, que deve ser pautado pela legalidade, publicidade e eficiência, de modo a satisfazer as carências da urbe e de seus cidadãos, especialmente no que diz respeito às necessidades básicas, tais como, o lazer, o trabalho, a moradia com infraestrutura básica e essencial, a circulação, a mobilidade, etc.

Da mesma forma conclui, afirmando serem estes os princípios constitucionais informadores do direito urbanístico, todos indispensáveis para interpretação, integração e efetivação das normas deste ramo do direito.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 e posteriormente com o Estatuto da Cidade, o direito urbanístico foi ganhando corpo e importância no ordenamento jurídico e, com o crescimento das cidades, cada dia vem sendo utilizado para resolução de conflitos e problemas, sempre com o intuito de assegurar o bem estar da população, de modo a proporcionar um ambiente sadio e adequado para todos os integrantes de uma comunidade urbana.

Desta forma, no presente ponto foi possível apresentar, de forma bastante ampla, os princípios de direito urbanístico e seus aspectos na visão de vários doutrinadores, aliados aos princípios constitucionais aplicáveis à questão urbana que, na visão do autor, são autoaplicáveis também quando a matéria versa sobre ocupação urbana.

A partir da abordagem feita no presente ponto, é possível afirmar que todos os princípios elencados estão interligados visando um só objetivo, qual seja, auxiliar para que a preservação ambiental, em qualquer atividade, seja observada, pois que é essencial para uma sadia qualidade de vida, seja nos centros urbanos, seja nas áreas rurais.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 283.

2.3 AS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO

Antes de qualquer coisa, já que o presente estudo trata quase que totalmente de matéria atinente ao direito urbanístico, é necessário elencar que cada unidade da federação assume uma função dentro do Estado, o que, constitucionalmente falando, é diferenciada. Note-se que esta diferenciação advém do princípio da predominância do interesse, em vista da territorialidade com que cada ente está constituído. Assim sendo, tendo em vista que o direito urbanístico se ocupa basicamente da ordenação do território de cada ente, de extrema importância que se aborde no presente estudo, questões relacionadas à competência para legislar sobre o assunto.

Desta forma, em vista da autonomia conferida aos entes federativos pela Constituição Federal, é necessário, desde já, elencar que tal prerrogativa impôs na repartição de competências. Silva⁶⁰ ensina que competência “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, e que competências “são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Canotilho⁶¹ entende que a competência trata do “poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos”. O jurista português ainda afirma que a competência envolve a atribuição de tarefas e os meios de acção necessários para alcançá-las, delimitando o espaço de atuação de cada um dos entes que compõem a Federação.

No atual ordenamento jurídico, a partir da Constituição Federal de 1988, em matéria de competência, segundo bem preleciona Domingues⁶², visou-se uma maior descentralização, sem acarretar prejuízo quanto à direção uniforme que determinadas matérias devem ter, o chamado federalismo do equilíbrio, pelo qual, ocorre um equilíbrio na repartição de encargos mediante a fixação de matérias de competência comum, instituindo a cooperação entre os entes federativos.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 479.

⁶¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 676.

⁶² DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 87.

Na verdade, ao que se percebe, o legislador constituinte pretendia promover a descentralização do poder, proporcionado aos Estados-membros e Municípios um maior número de competências em detrimento da União.

Necessário destacar que Domingues⁶³ ainda enfatiza que em âmbito geral, quando se fala em competências no Brasil, existe um princípio geral que as norteia e que, como bem ensina José Afonso da Silva, é o da predominância do interesse, que pode ser classificado como de interesse geral ou nacional, interesse regional e interesse local.

Assim, Domingues⁶⁴ enfatiza que cada ente federativo, segundo a Constituição Federal, tem seu campo próprio de competência, no qual outro ente não pode ingressar, sob pena de ser invocada a inconstitucionalidade, sendo que a competência de cada um dos entes federativos é valorada no mesmo patamar, desde que, e isto é lógico, esteja dentro de seu campo de abrangência.

Domingues⁶⁵ também traz uma classificação para as competências, começando por destacar a classificação formulada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para o qual existem duas formas de repartição de competências, quais sejam, a horizontal e a vertical, as quais, atualmente, coexistem no sistema jurídico nacional.

A repartição horizontal consiste em permitir a um ente, e tão somente a ele, a possibilidade de tratar de determinada matéria, portanto, nesta linha enquadram-se as competências exclusivas e privativas dispostas nos artigos 22, 23, 25, §§ 1º e 2º e 30, da Constituição Federal, sendo exercidas unicamente por um ente, excluindo-se os demais.

A repartição vertical, tendo em vista a evolução histórica frente a um federalismo cooperativo, que permitiu o surgimento de uma competência concorrente, permite que mais de um ente federativo possa tratar da mesma matéria, sempre estabelecidos limites de atuação para cada um, segundo o que dispõe a Constituição Federal, artigo 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, proporcionando que o exercício de competência ocorra integralmente de forma simultânea e livre de limites.

Por sua vez, Silva⁶⁶ divide as competências em dois grandes grupos: as competências materiais, que podem ser nas modalidades exclusiva e comum, cumulativa ou paralela, e que

⁶³ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 87.

⁶⁴ Idem, p. 89.

⁶⁵ Idem, p. 90.

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 480.

segundo Domingues⁶⁷, “representam o poder-dever do Poder Público de colocar em prática realizações político-administrativas”; e as competências legislativas, que podem ser nas modalidades exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, e que, também segundo Domingues⁶⁸, “configuram o poder de editar leis”.

Silva⁶⁹, sob outro prisma, ainda classifica as competências quanto à forma, conteúdo, extensão e origem. Quanto à forma, Silva diz que as competências são: *enumeradas ou expressas*, hipótese em que são estabelecidas de modo explícito, taxativo e direto pela Constituição Federal para determinado ente federativo, servindo como exemplo o disposto nos artigos constitucionais 21 e 22; e *reservadas ou remanescentes e residuais*, sendo que as primeiras são aquelas competências que sobram após a enumeração de competências a outra entidade federativa, e as segundas são aquelas competências que ficam com um ente federativo após a enumeração de competências de todos os entes.

Quanto ao conteúdo, segundo Silva, as competências distinguem-se em econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária, sendo ainda possível falar-se em competência internacional, a qual envolve direitos de paz e guerra, de legação e de fazer tratados.

Quanto à extensão, Silva preleciona que a competência pode ser: *exclusiva*, quando a competência é atribuída a um ente somente, com a exclusão do demais; *privativa*, quando a competência vem enumerada como própria de um ente, mas com a possibilidade de delegação e de competência suplementar; *comum*, que significa a faculdade de legislar ou praticar atos de determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade por todos os entes, sem que o exercício de um exclua o do outro, de modo a perpetrar uma atuação cumulativa; *concorrente*, a mais complexa de todas segundo Domingues⁷⁰, cujo conceito compreende dois elementos, o da possibilidade de disposição sobre uma mesma matéria por mais de um ente federativo e o da primazia da União em fixar normas gerais; e *suplementar*, a qual é correlativa da competência concorrente, significando o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.

Quanto à origem, Silva elenca que a competência é: *originária*, quando que desde o início é estabelecida em favor de um ente; *delegada*, quando o ente recebe sua competência por delegação daquele ente que originariamente a possui.

⁶⁷ DOMINGUES. Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 91.

⁶⁸ Idem, p. 91.

⁶⁹ SILVA. op. cit., p. 480-482.

⁷⁰ Idem, p. 102.

Discriminadas uma a uma as várias modalidades de competência, cumpre discorrer sobre a competência relativa à matéria de direito urbanístico, de modo a elucidar qual o grau de abrangência de cada ente federativo.

De imediato, ressalta-se que, em matéria de direito urbanístico, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece que a competência legislativa se estenda a todas as entidades estatais, ou seja, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, vez que é inerente a todas elas o interesse do ordenamento físico-social do território nacional.

Neste sentido colabora Vichi⁷¹, para o qual as competências urbanísticas, tanto de natureza legislativa, como de natureza material, ultrapassam a esfera municipal, vez que os problemas atinentes às cidades não devem e nem podem ser enfrentados juridicamente como questões locais.

Portanto a competência para legislar em matéria de direito urbanístico dá-se na forma concorrente entre as três esferas de governo, já que, como bem sustenta Di Sarno⁷², “todas as instâncias possuem competências no tocante ao desenvolvimento urbano”, até para “possibilitar a instituição de uma cadeia de planejamento integrada, conferindo maior eficácia possível na implementação dos projetos de intervenção nas cidades pautados no desenvolvimento sustentável e na participação popular”, como bem sustenta Amorim⁷³.

Importante destacar que existem autores que sustentam que a competência possa se dar na forma facultativa, não somente em matéria de direito urbanístico, mas também em outros ramos do direito, principalmente naqueles casos em que o ente municipal não dispõe de legislação específica que disponha sobre a matéria, hipótese que observaria tão somente as regras gerais editadas pela União. Mas, tal posição é vista com reservas, pois que assim procedendo, o ente municipal estaria descumprindo um mandamento constitucional.

Domingues⁷⁴ discorre sobre o assunto:

Apenas para introduzir nossa ideia, convém dizer que, no exemplo formulado acima, os Municípios, muitas vezes, observam a legislação federal naquilo que ela trás de norma geral e também naquilo que diz respeito às normas específicas. Primeira observação: se em alguns casos, nos quais o exercício da competência é indispensável, e os Municípios não a exercem, estão, na verdade, descumprindo pura e simplesmente um mandamento constitucional. (...) Segunda observação: a simplicidade administrativa de muitos Municípios, muitas vezes, não comporta uma

⁷¹ VICHI, Bruno de Souza. *O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade*. In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 98-99.

⁷² DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 37.

⁷³ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Direito urbanístico: legislação urbanística e estatuto da cidade*. São Paulo: Baraúna, 2012. p. 54.

⁷⁴ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 77-78.

legislação específica, razão pela qual o exercício da competência local não se justifica. Isto, contudo, não significa que a competência possa deixar de ser exercida ao mero talante dos Poderes Municipais (...). Com efeito, de nossa parte, diríamos mais. Competência, para nós, constitui, mais que uma faculdade um poder-dever do ente federativo. Este ente recebe a competência com a incumbência de exercê-la; caso contrário, estará descumprindo um mandamento imposto pelo poder constituinte, legítimo representante do povo, em proveito do qual, afinal, deve ser exercitada a competência.

Assim sendo, segundo o que dispõe a Constituição Federal, a competência para legislar em matéria de direito urbanístico é concorrente, restrito a União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, inciso I, da CF), cabendo a União à edição de normas gerais (art. 24, § 1º, da CF) e aos Estados a edição de norma suplementares sobre a matéria (art. 24, § 2º, da CF), sem nos esquecermos dos Municípios, ao teor da competência de legislar sobre matéria de interesse local (art. 30, inciso I, da CF).

Quanto à competência da União, como já referi anteriormente, segundo dispõe a Constituição Federal, artigo 24, inciso I, “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico”. Desta forma, como acima já elencado, embora o dispositivo constitucional não contemple os Municípios, não significa que os mesmos não possam legislar na forma suplementar, ao teor do disposto no artigo 30 da Constituição Federal.

Importante destacar os ensinamentos de Adir Ubaldo Rech:

Mas é preciso ter presente que quando a constituição trata de forma específica da Política Urbana, nos arts. 182 e 183, ela deixa claro que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelos municípios, conforme diretrizes gerais previstas em lei, que é o Estatuto da Cidade. Mas é preciso deixar claro que o Poder Público está vinculado a lei e que concretamente cabe aos municípios estabelecerem normas administrativas de direito urbanístico de interesse local, observadas as normas gerais do Estatuto da Cidade, que obrigatoriamente não podem ser contrariadas⁷⁵.

Desta forma, entende-se que à União cabe editar normas gerais em matéria de direito urbanístico, tais como o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01 e o Plano Nacional de Urbanismo, de modo assegurar ao país, como afirma Meirelles⁷⁶, “a unidade de princípios essenciais à integração e ao desenvolvimento nacionais, dentro do regime federativo, mas que permitam a flexibilidade das normas de adaptação dos Estados-membros e Municípios para

⁷⁵ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 43.

⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: RT, 1986, p. 531.

atendimento das peculiaridades regionais e locais, no uso de suas autonomias político-administrativas”.

Com relação à competência dos Estados-membros e do Distrito Federal, embora a Constituição Federal estabeleça a competência dos Estados para legislar sobre matéria de direito urbanístico de forma concorrente, tal não ocorre, pois que a competência estabelecida dá-se na forma complementar a legislação federal, segundo o artigo 24, § 4º que estabelece a superveniência das leis federais, podendo legislar em caso de omissão da legislação federal, sendo que ainda existe outra corrente, que sustenta que além das normas federais, os Estados também devem observar, antes de legislar, o interesse local de competência dos Municípios.

É difícil indicar qual das correntes é a mais adequada, pois que como bem ressalta Domingues⁷⁷, “ambas as posições são muito bem fundamentadas, o que dificulta sobremaneira a tomada de uma posição”.

A posição defendida é de que os Estados membros devam observar, antes de legislar matéria de direito urbanístico, além das normas gerais, as questões relacionadas ao interesse local, cujas quais são competência dos Municípios.

Assim sendo, entende-se que à legislação estadual caberá estabelecer diretrizes de ocupação regional, conforme determina o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, que dispõe que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, de modo a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Já em relação aos Municípios, antes de ser abordado, especificamente, o campo de atuação e abrangência relativo à competência em matéria de direito urbanístico, que pode ser exercida pelos mesmos, entende-se necessário citar Di Sarno⁷⁸, discorrendo sobre as responsabilidades e características destes entes:

Atualmente, o município é detentor de grandes responsabilidades políticas, acentuadas pelo processo de urbanização, que traz consigo imensas distorções, agravando as diferenças sociais e econômicas da população. No Brasil, o município possui características muito próprias e marcantes: integra o quadro federativo do país, realizando-se por meio de autonomia financeira, legislativa, política e administrativa. Além disso, é constituído por um núcleo urbano, sede de governo municipal (cidade), e pela área rural. Diante das condições agravadas que os núcleos têm apresentado, interessa, ao Direito Urbanístico, não só o estudo da ordenação das cidades, mas, todo e qualquer tipo de núcleo urbano, seja ele sede de governo municipal ou não. Contudo, apesar da extensão do objeto de interesse do Direito

⁷⁷ DOMINGUES. Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 134.

⁷⁸ DI SARNO. Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 41.

Urbanístico, não é de mais lembrar que o Poder Público municipal (Poder Legislativo e Poder Executivo) é que executará e concretizará os processos urbanísticos, sejam estes na cidade ou fora dela.

Quanto à competência dos Municípios em legislar sobre assuntos relacionados ao direito urbanístico, pode-se concluir que é bastante ampla, e como já elencada, decorre de preceito constitucional para legislar em matéria de interesse local, artigo 30, inciso I, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, artigo 30, inciso VIII, e executar a política do desenvolvimento urbano, sempre observado à hierarquia das diretrizes editadas pela União, artigo 182, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência, artigo 30, inciso II.

Silva⁷⁹ é quem bem ensina:

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

Adir Ubaldo Rech, também sustenta que:

A CF/88, no que se refere às competências federativas, no seu art. 30, preceitua que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que o art. 182 atribui aos municípios à execução de políticas de ocupação do território, dispositivo regulamentado pelo Estatuto da Cidade que ordena a elaboração de Plano Diretor em todo o território do município, quer na área urbana, quer na rural⁸⁰.

No mesmo sentido afirma Domingues⁸¹, vez que se for analisado o que dispõe o artigo 182 da Constituição Federal, é de fácil percepção que a política de desenvolvimento e expansão urbana, matéria esta iminentemente de direito urbanístico, é de competência dos Municípios, sempre observadas às diretrizes gerais estabelecidas em Lei.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 63.

⁸⁰ RECH, Adir Ubaldo. *Zoneamento de locais e áreas de interesse turístico: utilização econômica e preservação ambiental*. In: *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*. Caxias do Sul: Educ, 2011. p. 204.

⁸¹ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 136.

Assim, aos Municípios, uma vez respeitadas às diretrizes fixadas nas normas gerais, lhe foi conferida ampla liberdade para tratar de matéria relacionada a direito urbanístico, “não se limitando simplesmente a suplementar essas legislações”, como bem afirma Domingues⁸².

Para Meirelles⁸³, as atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos:

(...) o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética da cidade; e o controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.

Assim, Rech⁸⁴ ainda afirma que a competência material para legislar sobre matéria que versa direito urbanístico é dos Municípios, sempre se respeitando as normas urbanísticas editadas pela União e pelos Estados, desde que estas não violem o princípio do interesse local e possam ameaçar e desrespeitar aos direitos fundamentais de uma cidade sustentável, o que equivale dizer que a lei federal e estadual pode ser considerada ilegal em face da inobservância do interesse local e da cidadania.

Mais adiante, Rech⁸⁵ conclui afirmando que “é no município e na cidade que a maioria dos brasileiros vive. As políticas públicas incluindo a ocupação sustentável se fazem sentir nos municípios. Mas a competência para criar instrumentos para que isso ocorra é sem dúvida também da União e dos estados”.

2.4 O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Como já referido anteriormente, o direito urbanístico trata de matéria relativa ao ordenamento do território das cidades, da ocupação de seus espaços de modo que as mesmas atendam sua função social, que ofereçam vias que proporcionem mobilidade adequada às pessoas, infraestrutura como água e esgoto sanitário, áreas institucionais destinadas ao lazer,

⁸² Idem, p. 137.

⁸³ MEIRELLES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 548.

⁸⁴ RECH, Adir Ubaldo. *Zoneamento de locais e áreas de interesse turístico: utilização econômica e preservação ambiental*. In: *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*. Caxias do Sul: Educus, 2011. p. 60.

⁸⁵ Idem, p. 61.

como reservas, jardins, parques e praças, e dos equipamentos públicos, tais como escolas, hospitais, unidades sanitárias, etc.

Desta forma, percebe-se claramente que o direito urbanístico traça regras, além de outros assuntos, de como deve ser alterada uma paisagem, um ecossistema, um ambiente, pois que tudo é transformado, é preparado para que posteriormente seja ocupado.

É de fácil constatação que qualquer empreendimento urbanístico acaba alterando a natureza existente naquele determinado espaço, sendo que, atualmente, as pessoas têm valorizado ou procurado mais os empreendimentos que possibilitam um maior contato com o meio ambiente natural, embora saibam que inicialmente tenha ocorrido a alteração.

Na verdade percebe-se que a sociedade tem adquirido certa dose de consciência, valorizando mais aquele empreendimento que tenha adotado medidas mitigatórias capazes de amenizar e, de certa forma, que busque, após as transformações, resgatar aquele espaço na forma mais parecida possível com o que era antes.

Sabe-se que a proteção ambiental não é objeto direto do direito urbanístico, o qual possui institutos próprios tais como, o planejamento urbanístico e o parcelamento do solo urbano, os quais em breve resumo, visam organizar os espaços habitáveis, almejando como resultado propiciar ao homem vida digna.

Na verdade, cabe ao direito ambiental tutelar a proteção do meio ambiente, pois que engloba um conjunto de normas que disciplinam a proteção da qualidade do meio ambiente, através de instrumentos como o zoneamento ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança.

Por outro viés, embora se possa evidenciar certa diferenciação quanto ao objeto dos dois ramos de direito acima elencados, é necessário concordar com os ensinamentos de Salazar Junior⁸⁶, para o qual, “verifica-se perfeita comunhão quanto à finalidade mediata de ambas as disciplinas, consistente na melhoria da qualidade de vida do ser humano”, cujo conceito, “está diretamente atrelado à preservação do meio ambiente, por força do disposto no artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece como condição essencial à sadia qualidade de vida o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo este ser protegido não apenas pelo Poder Público, mas também por toda e a toda coletividade”.

A própria administração pública tem priorizado em seus planos de governo, planos diretores e outros instrumentos de planejamento, a necessidade de proteção da natureza, que

⁸⁶ SALAZAR JUNIOR, João Roberto. *O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano*. In: *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 138.

segundo Henrique⁸⁷, pode se dar através da criação de reservas, florestas, praças, parques e jardins.

Henrique também afirma que “é praticamente impossível encontrar uma pessoa ou grupo que se posicione contrariamente a construção de uma praça ou com a manutenção de uma grande área verde em um espaço altamente adensado de uma cidade”.

Silva⁸⁸ tece considerações sobre o assunto:

(...) a qualidade do meio ambiente urbano se torna cada vez mais um assunto de interesse público. Por isso é que os planos urbanos, antes preocupados basicamente com o controle do uso do solo, voltam sua atenção, hoje, até com certa ênfase, para os recursos naturais urbanos. Água, ar, solo e áreas verdes são componentes da realidade urbana e por ela intensamente consumidos. É especialmente no meio urbano que por primeiro repercute a degradação ambiental.

Assim, conclui Salazar Junior⁸⁹, “é forçoso reconhecer que ao disciplinar a organização dos espaços habitáveis, o Direito Urbanístico promove, indiretamente, a proteção do meio ambiente”. No mesmo sentido também conclui Silva⁹⁰:

Em suma, o que se está vendo é que a atividade urbanística tem um sério compromisso com a preservação do meio ambiente natural e cultural, buscando assegurar, de um lado, condições de vida respirável e, de outro lado, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais e paisagísticas de deleite do homem. Ao inverso, em certos casos a ação incide sobre áreas envelhecidas e deterioradas, procurando renová-las com o mesmo objetivo de criar condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Salazar Junior também sustenta que a partir do conceito de direito urbanístico, pode-se facilmente evidenciar que este ramo do direito tem um comprometimento com a tutela do meio ambiente, sendo que tal característica também transparece na legislação urbanística, como a Lei Federal nº 6.766/79, que regula o de Parcelamento de Solo.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, também tem implícito este compromisso de fomentar o equilíbrio ambiental no artigo 1º e parágrafo único, bem como tutelar o meio ambiente sob o ponto de vista natural e cultural no artigo 2º, incisos I, IV, VI, VIII, XII, XIII e XIV.

⁸⁷ HENRIQUE, Wendel. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 20.

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 227.

⁸⁹ SALAZAR JUNIOR, João Roberto. *O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano*. In: *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 138.

⁹⁰ SILVA. op. cit., p. 229.

Ainda, o Estatuto da Cidade adota instrumentos típicos de direito ambiental para ordenar a política urbana, tais como as unidades de conservação, o zoneamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental, conforme artigo 4º, inciso III, ‘c’, V, ‘e’ e VI.

Além disto, o Estatuto da Cidade ainda objetiva a valorização ambiental por meio das operações urbanas consorciadas, as quais, nos termos do artigo 31, §1º, podem ser definidas como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Assim, como bem demonstrado acima e segundo ensina Salazar Junior⁹¹, sendo evidente que intrinsecamente o direito urbanístico tem compromisso com a tutela do meio ambiente, este pode “trazer importantes resultados no enfrentamento dos problemas ambientais que afligem os grandes centros urbanos”.

⁹¹ SALAZAR JUNIOR, João Roberto. *O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano*. In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 144.

3 O PLANO DIRETOR E SEUS VÁRIOS INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

3.1 A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA CIDADE

Anteriormente ao Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, o qual trouxe a obrigatoriedade de adoção do instrumento adequado a reger matéria relativa ao ordenamento dos centros urbanos, pouco ou quase nada se pensava quanto a esta matéria. É bem verdade que tudo começou com a Constituição Federal, em 1988, mas, embora a previsão do texto constitucional quanto à política urbana, a mesma não era autoaplicável, necessitando de legislação complementar para que de fato houvesse a efetividade da norma, bem como sua aplicação nos casos concretos do dia a dia.

Na verdade, antes de 1988, advento da Constituição Federal, não existia tanta preocupação em reger matéria ligada ao ordenamento e crescimento dos centros urbanos, embora, como já referido no presente estudo, o crescimento urbano estivesse a exigir uma disciplina jurídica que disciplinasse toda a questão relacionada com as cidades.

Câmara⁹² reforça esta ideia e bem lembra de que esta fase de pensar o planejamento urbano a partir de uma regra jurídica passou a ser fato e exigência a partir da Constituição Federal de 1988, cuja qual consagrou normativamente a técnica do planejamento urbano, ao dispor o caminho a ser seguido para a implementação da política de desenvolvimento urbano, segundo o seu artigo 182⁹³.

⁹² CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano diretor*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 319.

⁹³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsório;

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.

Fernandes⁹⁴ discorre sobre as mudanças trazidas pelo Estatuto da Cidade, sustentando que a regulação do processo de planejamento urbano deve ser encabeçada pelo poder público:

O Estatuto da Cidade promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização. É fundamental que o poder público local ocupe e assuma a liderança desse processo, seja indicando o que pode acontecer onde e como, mas também impondo obrigações de que certos comportamentos aconteçam, como e quando – ou mesmo dizer que o comportamento não pode acontecer. Trata-se de mais uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro.

A partir disso, o plano diretor passou a ser qualificado como o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana, instituindo a função social da propriedade urbana, obrigando as cidades com mais de vinte mil habitantes a adotá-lo.

Sobre a evolução do planejamento urbano, Spantigati⁹⁵ tece as seguintes considerações:

La concepción del plan de Urbanismo, desde un punto de vista técnico-urbanístico, há sufrido variaciones con el tiempo; antes de se plantearon los problemas que hoy denominamos urbanísticos existían los de salubridad, seguridad y trazados de vías urbanas, para facilitar una vivienda viable. Cuando se empezó a hablar de Urbanismo, la concepción del plan se limitaba al problema del trazado de las calles, com indicación de las áreas donde debían erigirse los edificios públicos monumentales. Posteriormente se pasó al concepto de plan como una sistematización de distritos, bien fueran ya existentes o de nueva construcción. De esta suerte se pasó a la idea de que el problema de la vivienda debía ser regulado por un plan, en un primer momento dedicado a los trazados de calles y las características de los edificios, pero posteriormente con la adición del concepto de la división en distritos, en cuanto los tipos arquitectónicos y funcionales. Finalmente, el plan urbanístico está hoy concebido como un instrumento para la consecución de fines ulteriores que pueden ser genéricos, de finalidades sociales diferenciadas (mejores condiciones de vida para los habitantes de territorio) o bien específicas (por ejemplo, la intensificación de la industrialización en un área determinada).

Entende-se que a ideia do legislador ao aprovar o Estatuto da Cidade, dispoendo sobre o plano diretor, foi construir um instrumento de planejamento que permita direcionar o futuro

⁹⁴ FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 15.

⁹⁵ SPANTIGATI, Frederico. *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1973.

da cidade, de modo a fazer com que o crescimento das aglomerações urbanas se dê de uma forma que estes locais sejam ambientes bons e adequados de convivência e habitabilidade ou, melhor ainda, que de fato preencham sua função social e permitam bem estar social, sendo este último um dos objetivos fundamentais da república disposto no artigo 3º, da Constituição Federal.

Lynch⁹⁶ afirma que “um local bom é aquele que, de algum modo adequado à pessoa e à sua cultura, consegue tornar essa pessoa consciente da sua comunidade, do seu passado, da teia da vida e do universo do tempo e do espaço em que estes integram”.

Exemplo disso são as recentes alterações que o Estatuto da Cidade sofreu, tendo havido a inclusão dos artigos 42-A e 42-B. Nota-se que as referidas alterações se deram em vista das catástrofes ocorridas em alguns estados brasileiros, nos quais ocorreram enormes deslizamentos de morros, que haviam sido ocupados sem qualquer planejamento. Assim, o Estatuto da Cidade sofreu alterações e inclusões de dispositivos, de modo a exigir maior planejamento dos gestores destas cidades que iminentemente estão suscetíveis a ocorrências desse tipo de evento.

Para se ter uma ideia da amplitude do assunto abordado, tendo em vista que existe relação com o planejamento urbano, é necessário que, resumidamente, se traga a estrutura do Estatuto da Cidade, cujo texto legal é dividido em cinco capítulos: Diretrizes Gerais (capítulo I, artigos 1º a 3º); Dos Instrumentos da Política Urbana (capítulo II, artigos 4º a 38); Do Plano Diretor (capítulo III, artigos 39 a 42); Da Gestão Democrática da Cidade (capítulo IV, artigos 43 a 45); e as Disposições Gerais (capítulo V, artigos 46 a 58).

Por primeiro se destaca o artigo 4º, cujo qual enumera um rol de instrumentos que são colocados a disposição do Poder Público, de modo a permitir à organização conveniente dos espaços habitáveis e ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Ressalta-se que esse rol de instrumentos não é taxativo, pois que o artigo da lei expressa “entre outros instrumentos”, o que permite concluir que são válidos os instrumentos existentes e utilizados antes da edição do Estatuto da Cidade, bem como novos instrumentos que venham a ser criados.

Destaca-se que o Estatuto da Cidade criou uma série de instrumentos, de modo que o administrador pudesse buscar o desenvolvimento urbano. O principal deles, sem dúvida alguma, é o plano diretor, cujo qual é atribuição dos municípios implementar de forma participativa, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à

⁹⁶ LYNCH, Kevin. *A boa forma da cidade*. Portugal: Edições 70, 1999. p. 137.

especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

Além de definir uma nova regulamentação para o uso do solo urbano, o Estatuto da Cidade também prevê a cobrança de IPTU progressivo de até 15% para terrenos ociosos, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a aumentar a oferta de lotes, e a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano.

A nova lei estimula as prefeituras a adotarem a sustentabilidade ambiental como diretriz para o planejamento urbano e, ainda, prevê normas como a obrigatoriedade de estudos de impacto urbanístico para grandes obras, tais como a construção de shopping centers. Também lista, entre os instrumentos do planejamento municipal, a gestão orçamentária participativa.

O Estatuto da Cidade, de modo a atender à função social da propriedade, também traz uma espécie nova de usucapião, cuja qual exige menor prazo prescricional (cinco anos) do que a usucapião comum regido pelo Código Civil (quinze anos).

Esse instituto vem disciplinado nos artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade, em duas modalidades: a *usucapião urbana individual*, que ocorre somente no caso de imóveis urbanos com área de até 250m², exigindo que o imóvel tenha sido ocupado de forma mansa e pacífica, ininterruptamente pelo prazo de cinco anos, sem a oposição do proprietário, com ânimo de dono e para moradia do indivíduo ou grupo familiar, sem a exigência de justo título, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural; a *usucapião urbana coletiva*, cuja qual é passível no caso de imóveis urbanos com área superior a 250m², exigindo que o imóvel tenha sido ocupado por uma população de indivíduos de baixa renda pelo prazo mínimo de cinco anos, como se donos fossem, sem que seja possível identificar as respectivas áreas de cada possuidor, tendo todos destinado o imóvel para moradia deles ou de suas famílias.

O Estatuto da Cidade também disciplina, no seus artigos 21 a 24, o instituto intitulado de direito de superfície, o qual permite ao proprietário urbano conceder a terceiro o direito de usufruir da superfície de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

O instituto abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, como bem nos ensina Sant'ana⁹⁷, na forma estabelecida no contrato, atendida a legislação urbana, sendo que, em caso de alienação do terreno ou do direito de superfície, o

⁹⁷ SANT'ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: LEUD, 2006. p. 202.

superficiário e o proprietário terão direito de preferência em igualdade de condições com a oferta de terceiros.

Segundo Almeida⁹⁸, o direito de superfície é instituto jurídico conhecido desde a antiguidade, adotado pelo direito romano, fruto da evolução decorrente da elaboração pretoriana, cujo qual estabelecia o direito real sobre coisa alheia – *ius i re aliena*.

Resumidamente, Di Pietro⁹⁹ afirma que o “direito de superfície é o direito real de construir ou plantar em solo alheio”, revelando-se um importante instrumento para o alcance da função social da propriedade imobiliária, tanto na área urbana, quanto na área rural.

Nos artigos 25 a 27, o Estatuto dispõe sobre o instituto nominado de direito de preempção, que consiste na preferência que o Município passaria a ter na aquisição de imóvel urbano, objeto de transação entre particulares.

No caso de o Município ter interesse em adquirir imóveis em determinada região, poderá delimitá-la em lei específica e, nos cinco anos seguintes, terá direito de preempção, ou seja, preferência na compra de qualquer imóvel que venha a ser vendido naquela área. Passado o prazo inicial, a lei poderá ser reeditada após um ano do esgotamento da vigência da anterior.

Sant’ana¹⁰⁰ sustenta, ainda, que o direito de preempção possibilita que o município, naquelas áreas já definidas no plano diretor, possa preferencialmente adquirir os imóveis postos no mercado, durante cinco anos, podendo ser renovado por igual período, um ano após a passagem do prazo inicial.

Também conhecido dos romanos, o direito de preempção era denominado *pactum prothimiseos*, tendo, segundo Gasparini¹⁰¹, finalidade eminentemente social, pois que através do mesmo pode-se concretizar a função social da propriedade.

Disciplinada nos artigos 28 a 31 do Estatuto, existe o instituto da outorga onerosa do direito de construir, também denominada de solo criado, pela qual permitesse construir em coeficiente acima daquele estabelecido como padrão, desde que haja uma contrapartida financeira do beneficiário.

Meirelles¹⁰² conceitua solo criado como sendo toda a área edificável além do coeficiente fixado legalmente para o local, não sendo um direito originário do proprietário,

⁹⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Dos instrumentos da política urbana*. In: Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257, de 10.07.2001, comentários. São Paulo: RT, 2004. p. 163-164.

⁹⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito de superfície*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 172-191.

¹⁰⁰ SANT’ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: LEUD, 2006. p. 205.

¹⁰¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito de preempção*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 192-221.

mas um direito que poderá ser adquirido do ente público mediante preenchimento das condições que a lei local estabelecer para a respectiva zona.

As áreas onde a outorga será permitida deverão estar previstas no plano diretor, sendo que também exige-se lei municipal específica para determinar a fórmula de cálculo da cobrança, eventuais casos de isenção da outorga e a contrapartida do beneficiário, sendo que o coeficiente de aproveitamento, segundo Grau¹⁰³, deve expressar a relação entre a área construída, ou seja, a soma das áreas, cobertas ou não, de todos os pavimentos de uma edificação, e a área total do terreno em que a edificação se situa.

Assim, na esteira do que nos ensina Marques Neto¹⁰⁴, o solo criado, bem urbanístico de toda a coletividade, deve ser utilizado restritamente para o cumprimento da função social da cidade.

Nos artigos 32 a 34 o Estatuto da Cidade disciplina o instituto chamado de operações urbanas consorciadas, que, segundo a própria lei, é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O instituto deve ter previsão e regramento em lei municipal específica, baseada no Estatuto da Cidade e no plano diretor, na qual será delimitada a área a ser atingida e aprovação do plano específico da operação.

Trata-se de um instituto de direito urbanístico distinto da outorga onerosa ou outros que possam representar a valorização imobiliária em benefício do interesse público que somente deve ser utilizado quando necessárias mudanças estruturais, cujos efeitos se façam sentir além do perímetro da área objeto.

Assim, Sant'ana¹⁰⁵ sustenta que uma operação urbana consorciada “é um tipo de ação conjunta entre setores público e privado, visando permitir a reurbanização ou a ocupação de áreas ainda disponíveis, com o aproveitamento pleno da capacidade de iniciativa e investimentos particulares, buscando atender o interesse público”.

No artigo 35 do Estatuto da Cidade, está disposto o instituto da transferência do direito de construir, cujo qual consiste em permitir que proprietário de imóvel urbano considerado necessário para o atendimento de finalidades públicas ou que doar seu imóvel

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: RT, 1986. p. 333.

¹⁰³ GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: RT, 1983. p. 56.

¹⁰⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Outorga onerosa do direito de construir*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 246.

¹⁰⁵ SANT'ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: LEUD, 2006. p. 215.

para as mesmas finalidades, possa alienar ou exercer em outro local o correspondente direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.

Saule Junior¹⁰⁶ ensina que a transferência do direito de construir é o instrumento que possibilita compensar o proprietário de imóvel, cujo qual o Município tenha interesse em sua preservação, tanto pelo seu valor histórico, cultural, arqueológico, ambiental, quanto para ser destinado a implantação de programas sociais.

O instituto em comento somente é possível mediante lei municipal, em decorrência de expressa previsão no plano diretor, na qual serão estabelecidas as condições de aplicação da transferência do direito de construir, o qual, segundo Sant'ana¹⁰⁷, pode ocorrer nas seguintes possibilidades: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, ou seja, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas coupadas por famílias de baixa renda e habitação de interesse social. Sant'ana ainda afirma que o instituto pode também ser aplicado nos casos em que o proprietário doa seu imóvel ao poder público para os fins previstos no Estatuto da Cidade.

A autora também ensina que a diferença entre o instituto da outorga onerosa do direito de construir e o da transferência do direito de construir dá-se pelo fato de que o primeiro é feito pelo poder público, já o segundo é feito pelo particular.

Assim, permita-se concluir a partir do que ensina Monteiro e Silveira¹⁰⁸, que a transferência do direito de construir destina-se a compensar o proprietário de imóvel afetado ao cumprimento de uma função de interesse público ou social, possibilitando-lhe que, segundo coeficientes de aproveitamento previstos no plano diretor, exerça em outro local o seu direito de construir ou o alienie a terceiros.

Disciplinado nos artigos 36 a 38 do Estatuto, também existe o estudo do impacto de vizinhança, um instituto totalmente novo que assemelha-se ao estudo de impacto ambiental previsto no inciso IV, do § 1º do art. 225, da Constituição Federal.

Consiste em exigir, para a liberação de determinados empreendimentos ou ampliações, a elaboração de um estudo prévio de impacto de vizinhança, de modo a permitir que o Poder Público faça o devido planejamento e decida se o local comporta aquela

¹⁰⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas de direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. p. 301

¹⁰⁷ SANT'ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: LEUD, 2006. p. 217-218.

¹⁰⁸ MONTEIRO, Yara Darcy Police & SILVEIRA, Egle Monteiro da. *Transferência do direito de construir*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 297

construção ou ampliação, sem causar grandes danos ao meio urbano na área do empreendimento e seus entornos.

O estudo de impacto de vizinhança deve apontar efeitos positivos e negativos do empreendimento, que vão desde a qualidade de vida da população residente nas proximidades da área, o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e demanda por transporte público, a ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Instituído mediante lei municipal, o estudo de impacto de vizinhança é um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros, de modo a tornar a vida nas cidades, menos caótica e desorganizada

O Estatuto da Cidade também trouxe consigo a exigência de que as cidades adotassem um plano diretor (arts. 39, 40, 41, 42, 42-A e 42-B), o qual é o instrumento central deste estudo. Literalmente, o artigo 40 do Estatuto da Cidade dispõe que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que visa, dentre outras coisas, proporcionar que a propriedade urbana cumpra sua função social, de modo a assegurar as necessidades aos cidadãos de qualidade de vida, justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas.

O saudoso Meirelles¹⁰⁹ definiu o plano diretor em três viés, destacando sua supremacia como Lei:

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. (...) É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administradores nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetem a coletividade. (...) Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

Portanto, o plano diretor deve ser instituído na forma de lei complementar, estendendo-se a todo o território do município, independente das funções de cada parte da

¹⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir: pressupostos urbanísticos estéticos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 99.

cidade, ou seja, área urbana ou rural, com a participação ampla da população em todas as etapas e posterior aprovação da Câmara de Vereadores e sanção do Prefeito Municipal¹¹⁰.

Rech¹¹¹, discorrendo sobre o plano diretor afirma ser ele:

(...) uma lei que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que transcende a mera profusão de normas urbanísticas, como normalmente tem ocorrido. Ele tem que expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto.

Desta forma, não existem dúvidas que construir com a participação popular e adotar um plano diretor, é adotar uma política pública que visa ordenar a ocupação dos centros urbanos, prevendo como resultado bem estar social e dignidade das pessoas.

Necessário, também, se ter em mente que a partir da Constituição Federal de 1988 começou a identificação dos movimentos de reforma que envolveu iniciativas de todas as esferas de governo, sendo responsáveis pelas decisões, seja na sociedade civil, no setor público e na iniciativa privada.

Os Municípios, por ora regidos por Lei Orgânica (art. 29 das CF/88), foram dotados de autonomia, sendo-lhe conferida, entre outras, competência para promover seu ordenamento territorial através de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano¹¹². Assim, passou-se a se intensificar as iniciativas dos governos municipais, inclusive por imposição constitucional, ampliando ações nas áreas das políticas urbanas, tudo em busca de uma melhor qualidade de vida das pessoas que habitavam as cidades.

O Município, uma vez que faz parte do Estado brasileiro, deve observar e seguir os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, de modo que suas ações sejam norteadas, dentre outros, pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

O objetivo é construir uma sociedade livre, justa e solidária, de modo a se alcançar o bem estar de todos os seus munícipes, hipóteses que podem ser alcançadas, através de políticas públicas formuladas mediante a ampla participação da sociedade¹¹³.

¹¹⁰ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 7.

¹¹¹ RECH, Adir Ubaldo. *Zoneamento de locais e áreas de interesse turístico: utilização econômica e preservação ambiental*. In: *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*. Caxias do Sul: Educ, 2011. p. 84.

¹¹² Art. 30. Compete aos Municípios:
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹¹³ HERMANY, Ricardo. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 7. Organizadores Jorge Renato Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p. 1942.

Entretanto, é oportuno esclarecer que políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo, sendo verdadeiras diretrizes norteadoras de ação do poder público. Grau¹¹⁴ define a expressão políticas públicas como sendo “todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.

Nos assuntos que dizem respeito às cidades não é diferente, já que a Constituição Federal de 1988, como já foi dito, determinou em seu artigo 182¹¹⁵, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município, mediante diretrizes fixadas por lei, objetivando ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e alcançar o bem-estar de seus habitantes.

Assim, embora a demora de muitos Municípios brasileiros em construir seu plano diretor e adotá-lo como principal política pública urbanística, atualmente, mesmo para pequenas cidades, apresenta-se como impossível gerenciar devido aos mais variados problemas que assolam os centros urbanos, principalmente no que diz respeito à ocupação de espaços.

Nesta linha de argumentação é possível afirmar que o plano diretor é a política pública urbanística mestra, a ser adotada por toda e qualquer cidade, a partir da qual outras políticas públicas poderão ser desenvolvidas.

Sem um plano diretor eficiente como política pública que obrigue o gestor, conforme os ensinamentos de Rech¹¹⁶, os problemas continuarão a ser vivenciados, pois que “onde não há princípios organizadores que indicam caminhos, há liberalidade, desorganização (...), não havendo projeto de cidade consolidado no ordenamento jurídico local, obrigatoriamente, a cada quatro anos, os prefeitos improvisam seu próprio projeto, que nunca é concluído por falta de continuidade”.

O plano diretor é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de áreas de especial interesse turístico ou áreas em que haja atividades com significativo impacto ambiental, que queiram utilizar de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel.

O Estatuto da Cidade exige que o plano diretor ao menos delimite as áreas em que se poderão aplicar o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóvel, o direito de

¹¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 22.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 37.

preempção, o direito de outorga onerosa do direito de construir, o direito de alterar onerosamente o uso do solo, as operações urbanas consorciadas e o direito de transferir o direito de construir.

Conforme o Estatuto da Cidade, o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, impondo ao Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual a incorporação de suas diretrizes e prioridades, devendo englobar todo o território do Município, ou seja, a área urbana e a área rural.

Segundo Maluf¹¹⁷, o plano diretor, lei básica da cidade que em grau de hierarquia somente fica abaixo da Lei Orgânica do Município, é o instrumento que determina a vida futura da cidade, vez que objetiva ordenar seu crescimento, dirimir conflitos sociais, planejar o desenvolvimento habitacional, comercial e industrial, e recuperar as áreas degradadas, de modo a garantir a habitabilidade e o desenvolvimento sustentável da cidade.

Carvalho Pinto¹¹⁸ sustenta que o plano diretor não é tão somente mais uma lei, mas trata-se do único instrumento jurídico com aptidão para tratar de matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório, o que explica a tese do autor quando fala do princípio da reserva do plano, cujo qual, uma vez consagrado na Constituição Federal, artigo 182, § 2º, atribui exclusivamente ao plano diretor a concretização do regime de propriedade urbana.

O Autor ainda elucida que o “a sanção pelo descumprimento do princípio da reserva de plano é a nulidade do ato ou lei que tenha veiculado a medida”, o que garante que nenhuma obra ou limitação ao direito de propriedade seja realizado a revelia do necessário prévio planejamento urbano, o qual somente é legalmente possível a partir do plano diretor.

Carvalho Pinto¹¹⁹ ainda discorre sobre as matérias que o plano diretor deve dispor, dizendo que,

(...) as matérias atribuídas pela legislação ordinária ao plano diretor têm por consequência, portanto, não apenas definir seu conteúdo mas principiamente criar uma reserva, impedindo que possam ser reguladas por outros instrumentos. Estão, portanto, reservadas ao plano diretor as seguintes matérias, conforme visto:

- delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica e de interesse social;
- estabelecimento de índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento;
- delimitação das áreas cuja vegetação natural deva ser preservada ou suprimida;
- traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado;

¹¹⁷ MALUF, Carlos Alberto Dabus & MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 128.

¹¹⁸ PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 208.

¹¹⁹ Idem, p. 211.

- bases para a utilização do direito de preempção, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir.

Câmara¹²⁰ também delimita alguns aspectos do plano diretor:

Desta forma, para balizar o contorno jurídico conferido ao plano diretor no Direito nacional vigente é possível ressaltar, com base em preceitos constitucionais, os seguintes aspectos: o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal; o plano diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana; o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes; o plano diretor é condição para impor obrigações ao proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Assim sendo, na lição de Silva¹²¹, o plano diretor representa um plano geral e global que visa o bem estar da comunidade local, tendo por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal.

A lei criadora deve ser revista no mínimo a cada dez anos, devendo, no processo de elaboração, ser assegurada a ampla participação da população, com ampla publicidade aos documentos e informações produzidas, de modo que, segundo Toba¹²², o resultado venha atender aos anseios e necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Silva¹²³ ainda elenca que os objetivos do plano diretor são dois: os objetivos gerais, ou seja, aqueles que servem para “instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local”; e objetivos específicos, ou seja, aqueles objetivos concretos como a reurbanização de um bairro, a abertura ou alargamento de uma determinada via, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, zoneamento, arruamento, loteamento, etc.

Portanto, pode-se concluir que o Estatuto da Cidade, a partir dos mais diversos instrumentos que no presente item foram elencados, veio preencher as lacunas existentes no ordenamento jurídico e oferecer a administração pública a possibilidade de planejar as cidades, de modo a atingir um crescimento urbano equilibrado com vistas ao bem estar social da população.

¹²⁰ CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano diretor*. In: Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 322.

¹²¹ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 138.

¹²² TOBA, Marcos Maurício. *Do plano diretor*. In: Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10/07/2001 – comentários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 237-238.

¹²³ SILVA. op. cit., p. 138.

3.2 A ESTRUTURAÇÃO E AS DIRETRIZES DE UM PLANO DIRETOR

Fernades¹²⁴ chama a atenção para o fato de que, em cidades de todo e qualquer porte, existe a prática de parcelamentos irregulares, o que, sobremaneira, tem agravado a baixa qualidade da vida urbana, gerando cidades fragmentadas, segregadas, ineficientes, poluídas e injustas, verdadeiros bolsões de pobreza.

É para isso que cada vez mais ocorre a necessidade de planejar a questão urbana.

Carvalho Pinto¹²⁵ sustenta que o planejamento é um processo decisório que envolve uma série de etapas preparatórias, tais como a coleta de dados, o diagnóstico, a elaboração de possíveis ações.

Na mesma linha de argumentação, o autor ainda afirma que o plano diretor tem procedimento vinculado ao planejamento, devendo ser construído a partir de dados fáticos e de estudos técnicos elaborados especialmente para fundamentá-lo, por iniciativa do Poder Executivo, que a partir da observância de todas as etapas, formula o projeto de lei e o envia ao Legislativo Municipal.

O Legislativo Municipal, por sua vez, terá que aceitá-lo ou não, estando vedada a introdução de emendas a revelia do processo de planejamento, tudo por respeito ao princípio da participação da população no processo de elaboração ou alteração do projeto, cujo qual vem consagrado no Estatuto da Cidade e deve ser incorporado ao direito urbanístico municipal. Ainda, ressalta-se que o plano diretor deve estar dotado de certa estrutura jurídica que lhe permita aplicação e eficiência.

Segundo Rech & Rech¹²⁶, o plano diretor deve contemplar no mínimo uma estrutura jurídica que contemple princípios, diretrizes, definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana, zoneamento urbano, zoneamento rural, estrutura viária macro/urbana e rural, definição de zoneamento ambiental e definição de áreas institucionais.

Com relação ao termo *princípios*, segundo Silva¹²⁷, pode ser definido como as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base ou alicerce de alguma coisa, revelando o conjunto de regras fixadas para servir de norma a toda e qualquer espécie de ação jurídica, determinando a conduta a ser adotada em qualquer operação jurídica.

¹²⁴ FERNADES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 353.

¹²⁵ PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 239-241.

¹²⁶ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 87.

¹²⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 639-640.

Mostram-se como a própria razão de ser das coisas jurídicas, servindo de alicerce, de pontos de partida, de elementos vitais do Direito, que nem sempre estão escritos na lei, mas servem de base e preceitos fundamentais para a prática e proteção dos direitos.

Assim, arrisca-se afirmar que os princípios são normas de segurança jurídica, que não podem ser alterados, ligados ao diagnóstico da realidade, construído na primeira etapa do processo de elaboração de um plano diretor, que asseguram a preservação e observação de tudo aquilo que se entenda por bom e indispensável para a cidade.

Como forma de ser evidenciada a magnitude e importância dos princípios, dentro de qualquer sistema de normas jurídicas, se traz a colação a lição de Bandeira de Mello¹²⁸, para o qual a violação de um princípio é muito mais grave do que a transgressão da norma, pois que “implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos”.

Bandeira de Mello ainda sustenta que violar um princípio “é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, por que representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Nesta linha, pode-se claramente perceber que os princípios de uma norma jurídica tem maior importância que a própria norma.

Segundo Rech & Rech¹²⁹, os princípios a serem adotados pelo plano diretor são valores consolidados, com caráter permanente, que têm papel de resolução de conflitos quanto a aplicação de normas urbanísticas da cidade e que não podem sofrer alterações por normas de iniciativa da Câmara Municipal, pois que são verdadeiras cláusulas pétreas, que consolidadas pela sociedade, “geram segurança jurídica na definição do projeto de cidade e na interpretação das demais normas urbanísticas locais”.

Busca-se, desta forma, evitar descaracterizações dos verdadeiros patrimônios das cidades que levaram séculos para serem construídos, em nome da ânsia de inovar ou em nome do desenvolvimento.

Pessanha¹³⁰, engenheiro e professor, aponta alguns princípios que julga importante que constem no conjunto de leis e normativas que o plano diretor deve apontar.

¹²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 959.

¹²⁹ RECH, Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 89.

¹³⁰ <http://artigosrobertomoraes.blogspot.com.br/2006/07/principios-para-o-plano-diretor.html> - acessado em 10/11/2012.

Segundo ele, esses princípios são semelhantes àquilo que os juristas chamam de cláusulas pétreas de uma Constituição, vez que itens que não podem ser alterados e devem sempre ser lembrados, em qualquer situação, todas as vezes que se pretender implantar projetos e ações.

São eles:

- 1) A valorização do coletivo em detrimento do individual;
- 2) A valorização do cidadão em detrimento do espaço e do território;
- 3) A valorização do público em relação ao privado e a definição deste como parceiro e não como cliente;
- 4) A opção pela inclusão social;
- 5) A opção da área de lazer e convívio sobre os espaços de locomoção;
- 6) A preservação do ambiente como investimento;
- 7) A prevalência da importância do trânsito de pessoas e depois de ciclistas sobre o de veículos;
- 8) O transporte coletivo sobre o individual;
- 9) A garantia do acesso;
- 10) No aspecto da divisão social, a busca permanente da redução das desigualdades acompanhada do direito à (boa e salutar) mistura sobre a apartação social cada vez mais comum nos condomínios de moradias;
- 11) O direito ao convívio e às relações sociais sobre os negócios e os lucros;
- 12) A preservação da memória e das tradições com a valorização do patrimônio e das culturas regionais em detrimento do consumo irrestrito de eventos.

Assim, é possível concluir que os princípios contidos em um plano diretor devem contemplar em primordial colocação o ser humano, o coletivo, nas suas mais diversas necessidades de bem viver, tais como os espaços públicos de lazer e convivência, o saneamento necessário para se alcançar a saúde e o bem estar social, as vias de circulação que irão proporcionar qualidade ao transporte urbano, sempre prevalecendo o interesse público em detrimento do interesse privado.

O plano diretor de uma cidade deve, ainda, estabelecer como princípio a forma de desenvolvimento a ser adotado, sempre observando e privando pelo equilíbrio e a sustentabilidade, além da preservação da memória social e cultural daquele conglomerado urbano, de modo que a história não seja apagada da lembrança de toda e qualquer geração.

Por fim, é necessário lembrar que o plano diretor também deve estabelecer princípios de proteção do meio ambiente urbano, o que pode ser alcançado com a observância de alguns dos princípios de direito ambiental que, como será apresentado mais adiante, devem ser aplicados à questão urbana.

Além dos princípios, que como já dito são de extrema importância, é necessário também lembrar que plano diretor deve também contemplar *diretrizes*, as quais, na

concepção de Rech & Rech¹³¹, nascem do prognóstico ou das propostas do projeto de cidade, ou seja, a partir da realidade de cada cidade teremos uma proposta do que se pretende.

Rech & Rech¹³² também sustentam que as diretrizes são as normas norteadoras que se sobrepõem as demais normas, são, portanto, direção, comando, instrução e verdadeiros caminhos obrigatórios que devem ser percorridos. Diretrizes são normas que direcionam e vinculam os investimentos e as políticas públicas, balizando o tipo de desenvolvimento e estabelecendo a unidade de projeto de cidade, de modo a garantir que o caminho certo seja percorrido.

Barbosa e Quinteiro¹³³ sustentam que cabe aos municípios a aplicação das diretrizes gerais, sempre observando a especificidade e a realidade local, constituindo uma ordem legal urbana própria e específica, a partir de instrumentos fundamentais tais como a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor. E, mais adiante, também sustentam que:

(...) as diretrizes gerais da política urbana, estabelecidas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados por lei. Nesse matiz, o poder público municipal somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei. Nunca será demasiado repetir que a aplicação, pelos Municípios, do plano diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, de outorga onerosa do direito de construir, deve atender às diretrizes como a do combate à especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito a cidades sustentáveis, da promoção da regularização urbanística e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

Assim, concluem os autores, caso haja uso dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade em desconformidade com as diretrizes gerais de política urbana, resta configurada a lesão à ordem urbanística, hipótese que possibilita que entidades da sociedade civil manejem o instrumento da ação civil pública de modo a responsabilizar os agentes públicos e privados pela suposta lesão.

Rech & Rech¹³⁴ diferenciam princípios que, na sua concepção, são valores permanentes que devem ser aplicados sempre que houver conflito entre normas municipais, de diretriz fundamental, cujas quais, também no seu entedimento, são normas superiores que direcionam o tipo de desenvolvimento que deve ser perseguido pelo município, tanto pelo

¹³¹ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 90.

¹³² Idem, p. 90.

¹³³ BARBOZA, Jovi Vieira & QUINTEIRO, Wilson Luiz Darienzo. *Do Plano Diretor: em face do meio ambiente artificial*. Maringá: Editora Projus, 2007. p. 81-82.

¹³⁴ Idem, p. 93.

poder público, como pela iniciativa privada. Afirmam ainda que nenhuma norma municipal pode sobrepor-se à diretriz fundamental, sob pena de ilegalidade, já que é necessário a existência de segurança jurídica. Na falta de diretrizes, o administrador se torna o dono da cidade, adotando políticas meramente eleitoreiras, sem qualquer preocupação com projeto de cidade definido pelo plano diretor.

A ideia primordial de se ter diretrizes híbridas dispostas no plano diretor é vincular o administrador público, demonstrado que esta lei não foi feita para ser respeitada por uma, mas por diversas administrações, já que são políticas de longo prazo consolidadas a partir da participação popular e, portanto, somente podendo ser alteradas pela vontade popular.

O plano diretor também deve definir e delimitar a área urbana e de expansão urbana, já que é de extrema importância que se ordene o uso e ocupação do solo, de modo a se alcançar uma densidade populacional e edílicia dos espaços urbanos, bem como os espaços da área rural, que embora regidos pelo Estatuto da Terra, no entendimento de Rech & Rech¹³⁵, não há nada que impeça que o plano diretor defina a densidade populacional permitida, os índices construtivos, a altura dos prédios com finalidade agrícola, etc, constituindo-se em zoneamentos rurais de interesse local, hipótese que não altera a função da terra para fins agrários.

Portanto, concluem Rech & Rech¹³⁶, “tanto na área urbana quanto na área rural teremos zoneamentos diversos previstos no plano diretor, que nada mais são do que restrições da propriedade urbana ou rural, organizando a forma de ocupar os espaços e limitar as atividades”.

Nesta mesma linha de argumentação, Maluf & Maluf¹³⁷ sustentam que “a ordenação do solo representa um dos aspectos principais do planejamento urbanístico, pois através deste procura-se alcançar uma desejável densidade populacional e edílicia dos espaços urbanos”, hipótese complementada por Rech & Rech¹³⁸, que incluem, neste planejamento, a área rural, a qual, na sua concepção, também necessita de controle da densidade populacional e definição dos locais onde os espaços com finalidade urbana podem ser autorizados, como no caso de instalação de indústria, postos de combustível, hotéis e restaurantes, sob pena de que estas virem terra de ninguém.

¹³⁵ RECH, Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 98.

¹³⁶ Idem, p. 98.

¹³⁷ MALUF, Carlos Alberto Dabus & MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 225.

¹³⁸ Idem, p. 98.

Assim, a delimitação da área urbana e rural e de sua expansão ocorre através do zoneamento, o qual também faz parte de um plano diretor. O zoneamento trata da limitação do direito de propriedade em vista do interesse público, limitando o direito de construir e de onde construir, repartindo a área urbana em zonas, de modo a contemplar atividades e índices construtivos compatíveis com a convivência e qualidade de vida das populações, definindo o uso e parcelamento do solo de forma adequada, com vistas a assegurar aos cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a construção de uma cidade sustentável, nos aspectos físicos, ambientais, econômicos e sociais.

Como tipos exemplificativos de zoneamento é possível destacar as zonas residenciais puras, mistas, industriais, comerciais, institucionais e de lazer, de preservação permanente, de águas, etc.

Afonso da Silva¹³⁹ sustenta que o zoneamento nada mais é do que a legítima restrição do direito de propriedade e o direito de construir, estabelecido em face do predominância do interesse público sobre o particular, sem direito a qualquer indenização, vez que possui natureza de restrição geral.

Afonso da Silva¹⁴⁰ ainda discorre sobre o zoneamento aduzindo que:

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território do município à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso.

Rech & Rech¹⁴¹ complementam tal entendimento discorrendo sobre o zoneamento do uso do solo urbano, o qual consiste na repartição da área urbana, de modo a contemplar as atividades e índices construtivos compatíveis com a boa convivência e qualidade de vida da população, definindo o adequado uso e parcelamento do solo e respeitando as características e potencialidades de cada espaço, sempre observando os princípios e diretrizes do plano diretor, e assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a construção de uma cidade sustentável, tanto nos aspectos físicos, como nos aspectos ambientais, econômicos e sociais.

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 233/249.

¹⁴⁰ Idem, p. 267.

¹⁴¹ RECH, Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 101.

Assim, conclui Rech & Rech¹⁴², o zoneamento deve estar fixado no plano diretor, via lei municipal, por ser política de iminente interesse público, vez que instrumento de inclusão social, devendo contemplar o que já dispõe a legislação federal e estadual pertinente.

A título de exemplo de tipos de zoneamento da área urbana, Rech & Rech¹⁴³ afirmam que dentre outros, podemos destacar as zonas residenciais puras, zonas residenciais mistas, zonas residenciais populares, zonas industriais específicas, zonas comerciais, zonas de atividades noturnas, zonas institucionais e de lazer, zonas de preservação permanente ou ambientais e zona das águas.

O zoneamento ambiental, o qual é a possibilidade que o Município tem de definir áreas ambientais de preservação de interesse local no plano diretor, além de contemplar os zoneamentos ambientais federais e estaduais, também nos parece um instrumento indispensável de garantia dos direitos socioambientais dos cidadãos.

Por fim, cumpre destacar que na medida em que é imposto ao poder público, segundo art. 225, da Constituição Federal, assegurar ao cidadão um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, o zoneamento é política pública obrigatória que deve ser adotada pelo Município, vez que direito subjetivo dos cidadãos a uma cidade e área rural sustentáveis.

A estrutura viária também deve fazer parte da estrutura de um plano diretor, vez que instrumento dos mais importantes para garantir uma cidade sustentável, sendo o espaço destinado a circulação de veículos e pedestres, de modo a permitir o livre acesso e o direito fundamental de ir e vir das pessoas.

Rech & Rech¹⁴⁴ trazem um resumo histórico que demonstra que, desde muito tempo, um sistema de transporte bem definido era de extrema importância para o desenvolvimento de uma cidade, como também, atualmente, importa em qualidade de vida para os cidadãos.

Entendem que:

(...) ao retornarmos à história da humanidade, vamos constatar que as primeiras cidades que se destacaram surgiram exatamente por estar nas rotas comerciais da Mesopotâmia com o Mediterrâneo e pela facilidade que o Mar Mediterrâneo oferecia à navegação rudimentar da época. Traz-se como exemplo Ugarit, que, desde os primeiros milênios antes de Cristo, tinha relações comerciais com o Egito e Creta.

¹⁴² RECH. Adir Ubaldó & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 102.

¹⁴³ Idem, p. 103.

¹⁴⁴ Idem, p. 118-119.

Bíbulo foi o mais antigo porto comercial da Fenícia. Sídon foi o porto comercial e marítimo, e Tiro se tornou célebre pelo seu tráfego mercantil. Essas cidades tinham facilidade de transporte. (...) O que vem ocorrendo nas cidades atuais é que falta de previsão de um sistema viário adequado para o transporte de bens e pessoas, tem obrigado os administradores a retirarem os espaços destinados à convivência do homem, prejudicando a qualidade de vida.

Cidades bem planejadas, com vias que facilitam a mobilidade de veículos e de pessoas, têm proporcionado às suas populações facilidades de tráfego, locomoção e bem estar social, mas, cidades onde as vias de mobilidade são insuficientes e mal planejadas, o trânsito é um caos, com enormes congestionamentos, tirando tempo das pessoas, que muitas vezes perdem preciosas horas na via congestionada, onde poderiam estar trabalhando, com a família ou em atividades de lazer, fatores que lhe proporcionariam qualidade de vida e bem estar.

O fator primordial que tem trazido enormes problemas na mobilidade urbana é o crescente aumento de veículos automotores, já que a maioria das cidades com grande aglomeração de pessoas não está preparada para receber tantos automóveis em tão pouco tempo, até porque o planejamento da estrutura viária não se deu com olhos futuristas. Exemplos de cidades congestionadas, que diariamente ganham visibilidade nos meios de comunicação, estão presentes no Brasil inteiro.

Cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre servem de exemplo e demonstram que as pessoas que nelas residem perdem mais tempo para ir e vir do trabalho, do que o próprio horário de expediente. O mau planejamento do sistema viário importa também em transporte público deficitário, que por sua vez impõe ao cidadão a utilização do automóvel, que em conjunto, trazem os congestionamentos infundáveis vistos nos grandes centros urbanos do país.

Problemas na mobilidade urbana trazem prejuízos em todos os sentidos, seja no bem estar das pessoas, seja de ordem econômica. Necessário lembrar que cidades como Curitiba tem despontado no enfrentamento quanto aos problemas de mobilidade urbana, adotando um sistema de transporte público eficiente, o que de certa forma faz diminuir a crescente vontade das pessoas em ter seu próprio veículo de locomoção, mas isso passa, por primeiro, por um planejamento do sistema viário adequado.

Assim, o planejamento do sistema viário com visão de futuro faz parte da estrutura do plano diretor, já que na sua ineficiência ou inexistência, afeta drasticamente o dia a dia dos cidadãos que vivem nos centros urbanos, impedindo, de certa forma, a implantação de meios de transporte público eficiente e, conseqüentemente, faz com que o crescimento de veículos

automotores em circulação, que já é um problema presente e que afeta a mobilidade urbana, passe a se agravar.

O plano diretor também deve definir as áreas institucionais, constituídas pelas glebas que o empreendedor de um loteamento deve entregar ao Município, para que ali sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, como praças, áreas de lazer, áreas verdes, escolas, unidades de saúde, repartições públicas.

Por fim, o que se pode constatar é que é através do plano diretor que se define a melhor forma de ocupação do território do Município ou região, o que permitirá a consolidação de valores com vista à qualidade de vida urbana, sendo premente que esta lei de planejamento urbano tenha presente em sua estruturação os instrumentos que acima foram abordados.

3.3 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS APLICÁVEIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR

Parece óbvio que na construção do plano diretor, além do dever de se observar os princípios de direito urbanístico, também deve haver a observância e o devido respeito aos princípios fundamentais de direito ambiental.

Embora não sejam especificamente princípios de direito urbanístico, entende-se que os princípios de direito ambiental também se aplicam a causa urbana. Há de se ressaltar que, em uma sociedade que se busca distanciar de um conceito de desenvolvimento baseado na exploração predatória da natureza, os princípios de direito ambiental surgem como uma possibilidade, um sopro de esperança, um caminho a ser seguido em busca de uma sadia qualidade de vida.

É dentro dessa perspectiva que se passa a analisar os princípios de direito ambiental, que sob um prisma estritamente pessoal, têm envolvimento com o direito urbanístico de forma frontal e, por via de consequência, também se aplicam ao plano diretor, devendo ser observados quando de sua construção.

Por primeiro, destaca-se o princípio do desenvolvimento sustentável, o qual se encontra contemplado no art. 225, *caput*, da Constituição Federal e que dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações”.

Com base nesse princípio é que a doutrina ambiental tem procurado estabelecer um norte para a atividade econômica e a sociedade de consumo, que se fixaria em três pontos

fundamentais, a saber: o afastamento de produção de bens supérfluos e agressivos ao meio ambiente; orientação ao consumidor no sentido de que evite o consumo de bens prejudiciais ao meio ambiente; e o estímulo de “tecnologias limpas” no exercício de atividade econômica.

Fiorillo¹⁴⁵ sustenta que “a proteção ao meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (tendo por base a livre iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural de proteção ambiental”.

Nesta esteira, constata-se que o legislador constituinte adotou a livre iniciativa para o exercício das atividades econômicas com vistas ao desenvolvimento econômico e progresso do País. Todavia, balizou o desenvolvimento com a obrigação de defesa do meio ambiente, de modo a consolidar a ideia de desenvolvimento sustentável. Assim, imprimiu o legislador o conceito de desenvolvimento sustentável com vistas a estimular tecnologias limpas no exercício das atividades econômicas e o desestímulo das práticas econômicas prejudiciais ao meio ambiente.

O princípio do desenvolvimento sustentável traz, em seu conteúdo, a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que se tem hoje à disposição.

Pode ser delimitado como o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer o direito das futuras gerações. Resta evidente que na questão urbana ou mesmo na construção do plano diretor, o referido princípio tem aplicação irrestrita.

Em segundo, é trazido o princípio da prevenção, pelo qual se visa à elaboração de estudos prévios sobre os impactos ambientais (EIA) decorrentes da atividade econômica a ser desenvolvida, a obrigação de obtenção de licenças ambientais, o respeito ao zoneamento industrial e áreas tombadas, com o fim de prevenir a degradação do meio ambiente.

Muito embora na doutrina pátria se tenha autores que sustentam que o princípio de prevenção se confunde com o princípio da precaução, é possível acreditar que os dois tem evidente diferenciação.

A título de exemplo, Milaré¹⁴⁶ sustenta que:

¹⁴⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 25.

¹⁴⁶ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 165.

Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do Latim prae = antes e cavere = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a concretizar-se ou a resultar em efeitos indesejáveis. A diferença etimológica e semântica (estabelecida pelo uso) sugere que a prevenção é mais ampla do que precaução e que, por seu turno, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos.

Ainda sob uma ótica pessoal, se entende como mais correto tratar os princípios da precaução e da prevenção como princípios distintos, entendimento esse partilhado pelo professor Rodrigues¹⁴⁷.

Rodrigues sustenta que:

No nosso sentir, o princípio da precaução não é a mesma coisa que o princípio da prevenção. Se a diferença semântica não parece ser muito clara, o mesmo não se dá quando a comparação recai na natureza e teleologia desses princípios. Há uma diferença fundamental entre o que se pretende por intermédio da precaução e o que se quer pela prevenção.

Assim, elenca-se que tratar-se-á de princípio da prevenção sempre que se souber, antecipadamente, que determinada atividade causará danos ao meio ambiente, como no caso de uma atividade mineradora. Portanto, o princípio da prevenção visa à elaboração de estudos prévios sobre os impactos ambientais (EIA) decorrentes da atividade econômica a ser desenvolvida, a obrigação de obtenção de licenças ambientais, o respeito ao zoneamento industrial e áreas tombadas, com o fim de prevenir a degradação do meio ambiente, na esteira do que determina o inciso IV, do §1º, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual expressamente “exige para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Especificamente no direito urbanístico, o princípio da prevenção tem aplicação evidente quando que, nos artigos 36 a 38, do Estatuto da Cidade, exige-se o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, semelhante ao estudo de impacto ambiental previsto no inciso IV do § 1º do artigo 225, da Constituição Federal.

O EIV consiste em exigir, para a liberação de determinados empreendimentos ou ampliações, a elaboração de um estudo prévio de impacto de vizinhança, de modo a permitir que o Poder Público faça o devido planejamento e decida se o local comporta aquela construção ou ampliação sem causar grandes danos ao meio.

¹⁴⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 204-208.

O EIV, como já referido no decorrer do presente trabalho, é um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros, bem como evitar maiores danos ao próprio meio ambiente.

Destarte, a elaboração de um estudo prévio do impacto ambiental para a realização de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente, se incluindo aqui os empreendimentos urbanísticos, é condição *sine qua non* para sua viabilidade, sendo tamanho seu grau de importância.

Fiorillo¹⁴⁸ afirma que uma legislação que impõe multas e sanções pesadas pode funcionar como instrumento de prevenção, mas deve-se levar em conta o poder econômico do poluidor, devendo as penalidades atentar aos benefícios que a atividade poluidora proporciona e o lucro obtido com a agressão, de modo que com a penalização, esta atividade não compense economicamente.

Surge, então, a conclusão do Professor Amaral¹⁴⁹, no sentido de que o “princípio da prevenção parte do pressuposto de que determinada atividade possui potencialidade ou efetividade lesiva ao meio ambiente, cujo controle preventivo se busca fazer através do estudo do impacto ambiental”.

Assim sendo, na ciência de que empreendimentos urbanísticos de ocupação, além de mudar as características originais de determinada área, trazem consigo certo impacto ambiental por conta de uma concentração alta de pessoas, tudo deve se dar com medidas preventivas, de modo que, embora se saiba que resultarão danos, estes ocorram de forma mínima.

Por terceiro, destaca-se o princípio da precaução, que, agindo em conjunto com o princípio da prevenção, visa intensificar o uso de medidas que inibam ou minimizem a poluição, sendo também princípio aplicável a toda e qualquer questão urbana.

Como é de conhecimento geral, a ocupação de espaços é essencial à sociedade atual que é cada vez mais urbana. Tal necessidade, embora poluente e degradante ao meio ambiente, não pode deixar de ter continuidade. Desta forma, é impossível impedir o homem de utilizar os espaços e ir ampliando as cidades.

¹⁴⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 55.

¹⁴⁹ AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 151-152.

Assim, o mínimo que se exige da sociedade e do Poder Público é que se organizem para reduzir ao mínimo a poluição e utilizar de forma qualitativa os recursos ambientais, ocupando os espaços de forma ordenada e com prévio planejamento.

Pinheiro¹⁵⁰, citando o professor Gerd Winter, da Universidade de Bremen na Alemanha, bem destaca que:

Os perigos são geralmente proibidos; o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou incerteza do dano.

Derani¹⁵¹, também discorre sobre o princípio da precaução, sustentando que:

(...) se resume na busca do afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e a análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário.

Utiliza-se do princípio da precaução para evitar que, no futuro, diante da ocorrência do dano ambiental, fique evidente que determinada conduta deveria ter sido impedida. Ele não admite sequer a negociação de riscos, ou seja, no caso de dúvidas, deve-se optar por defender a natureza (*in dubio pro natura*).

Machado¹⁵² também ensina que “em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.

O princípio da precaução compreende o conjunto de políticas ambientais alavancada pelo ordenamento jurídico de um País que se destina a evitar riscos e a ocorrência de danos ambientais. Tal qual o princípio da prevenção está previsto no artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988 e artigo 4º, incisos I, IV e VI da Lei nº 6.938/1981, Lei Política Nacional do Meio Ambiente e ainda, no artigo 54, § 3º da Lei nº 9.605/1998, Lei dos Crimes Ambientais.

¹⁵⁰ PINHEIRO, Carla. *Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 41

¹⁵¹ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2008. p. 151.

¹⁵² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 47.

Convém, a título de contribuição, citar algumas considerações ao princípio da precaução, na visão de Derani¹⁵³:

Precaução é cuidado (in dubio pro securitate). O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.

Assim, o princípio da precaução, inerente ao direito ambiental, sem sombra de dúvidas pode ser aplicado também em matéria de direito urbanístico, pois que, além de visar a eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente, ou seja, na redução do perigo (objeto do princípio da prevenção), também visa que a ocupação de espaços urbanos se dê com o menor abalo possível aos recursos naturais existentes, de modo que se possa desfrutar do meio ambiente na forma de um rendimento duradouro.

Num quarto momento aborda-se o princípio da função socioambiental da propriedade, expressamente previsto como princípio na Constituição Federal de 1988, que impôs que à propriedade tenha função social, estendendo esse princípio para os imóveis urbanos, ao estabelecer que a propriedade cumprirá à sua função social quando atender as exigências do plano diretor, artigo 182, § 2º¹⁵⁴.

Importa ressaltar que, embora a previsão constitucional, hoje no Brasil se observa a manutenção do conceito privativo e individual da propriedade, em confronto com o direito positivado e a realidade social aplicada. Mesmo os operadores do direito, ainda, mantêm o conceito do Código Civil já superado pela Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que a função socioambiental da propriedade, ao contrário do que dispunha o Código Civil de 1916, no Novo Código Civil Brasileiro também foi contemplada, ao passo que foi inaugurado um novo paradigma no mundo jurídico trazendo uma visão social para o Direito, no que se inclui o direito de propriedade.

De direito individual, absoluto, inviolável e sagrado, como na declaração universal dos direitos do homem de 1789, reproduzida no Código Francês em 1804, bem como nos demais códigos aparecidos no continente ocidental, inclusive no Código Civil de 1916, já

¹⁵³ DERANI, op.cit., p. 152.

¹⁵⁴ § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor

revogado, a propriedade passa, contemporaneamente, a ser um direito social, relativo, violável e laicizado.

A função social trazida pelo Código Civil vigente alcança o meio ambiente na medida em que o próprio § 1º, do artigo 1.228 determina que o exercício da propriedade deve-se dar em conformidade com a finalidade social. Desse entendimento surge o mandamento para que “sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em leis especiais, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas”. Daí ocorre se falar em função socioambiental da propriedade urbana.

A concepção tradicional da propriedade, construída pelo direito romano em que o proprietário tinha o direito de usar, gozar e dispor da coisa de maneira absoluta, não é mais compatível com os tempos presentes, visto que o proprietário não pode mais abusar do seu direito de propriedade.

Nessa esteira, a função social passa a integrar o próprio conceito de propriedade, devendo inclusive estabelecer outro conceito, não somente um vínculo do proprietário com a coisa (bem), mas sim um dever jurídico com a sociedade, de modo que a função social, ao fazer parte da propriedade, faz com que ela própria passe a ser Direito subjetivo.

Dessa forma, pode-se afirmar que o direito de propriedade não é mais o direito subjetivo, sendo que a propriedade que não cumpre a sua função social, não pode ser chamada de propriedade. A dogmática analítica construiu ao longo do tempo conceitos que acabaram gerando sistemas jurídicos fechados, encerrando toda a complexidade da vida social, contudo, o direito também é produto da sua historicidade, motivo pelo que está em permanente mudança.

A propriedade individual, tida como um direito de seu titular modifica-se para ser entendida como uma propriedade social, onde o seu titular passa a ter a obrigação de cumprir sua função social perante a sociedade.

Nessa banda há uma transição do liberal para o social, onde os princípios sociais, éticos e operacionais animam todo o sistema civilista e fortalecem os vínculos sociais e morais, no sentido de realizarem a função social destinada ao direito.

Assim o novo sistema jurídico deve ter seus conceitos vinculados à função social, e desse modo, a propriedade experimenta uma mudança paradigmática de uma função individual passando a cumprir uma função social.

Dessa forma se expressou Duguit¹⁵⁵:

A propriedade é uma instituição jurídica criada para responder às necessidades econômicas, e como outras instituições jurídicas, necessita evoluir. No entanto, nas sociedades modernas é a necessidade econômica que tem vindo responder sobre a instituição jurídica propriedade, transformando-a profundamente; por conseguinte, a propriedade como instituição jurídica deve se transformar também. A evolução se realiza no sentido socialista. É determinada também cada vez mais pela independência dos demais elementos sociais. Daí dizer-se que a propriedade se socializa. Isto não significa que ela tenha de ser coletiva, no sentido das doutrinas coletivas, mas isso significa duas coisas: primeiro, que a propriedade deixa de existir como um direito individual, para se converter em uma função social e, em segundo lugar, que estão se tornando cada vez mais numerosos o envolvimento das coletividades com a proteção das riquezas juridicamente protegidas.

Nesse contexto está inserida a propriedade individual que, ao ser influenciada pelas normas de direito ambiental, passa a responder por uma função social, critério fundamental para sua existência. A função social representa um freio na conduta antissocial em relação à propriedade, mas não retira todo o seu exercício. O proprietário continua com as prerrogativas de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar a coisa, ainda é o dono, embora esteja permanentemente submetido ao controle social sobre o seu comportamento enquanto detentor do senhorio sobre a coisa.

Por derradeiro, o Direito de propriedade deve atender a sua função, devendo atender um compromisso perante toda a coletividade, devendo ser penalizado o violador a uma reparação civil por dano ambiental, com culpa ou sem, no caso de responsabilidade objetiva, tendência social do direito moderno.

Desta forma, diante de expressa previsão constitucional de que a propriedade urbana também tem sua função social a ser cumprida, não paira dúvida alguma de que o princípio da função socioambiental da propriedade do direito ambiental aplica-se ao direito urbanístico, e deve ser observado quando da construção do plano diretor.

Neste sentido também sustenta Fernandes¹⁵⁶ que, para ser reconhecida, a propriedade imobiliária deve cumprir sua função socioambiental.

Em quinto ponto, aborda-se o princípio da participação, o qual tem por finalidade consolidar a participação de todos nas decisões sobre o meio ambiente, ou seja, não é tão somente tarefa ou obrigação do Poder Público participar de decisões que envolvam o meio ambiente, mas de toda a sociedade.

¹⁵⁵ DUGUIT, León. *Las transformaciones Del derecho*. Traduzido Del francés por Adolfo G. Posada Y Ramón Jaén e Carlos G. Pasada. S. L.: Heliasta, s/d. p. 235-236.

¹⁵⁶ FERNADES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 14.

Todos devem primar pela construção de valores sociais e iniciativas voltadas para o meio ambiente saudável e equilibrado, afinal não há política ou ação social visando meio ambiente sem a participação da coletividade.

Cientes de que o plano diretor somente se torna efetivo a partir de uma construção que envolva toda a sociedade, mediante audiências públicas, não existem dúvidas que o princípio da participação deve ser aplicado quando de sua construção.

Por sexto ponto traz-se o princípio da educação ambiental. Ressalta-se que a educação ambiental é uma ferramenta para a conscientização de todos da necessidade de preservar o meio ambiente, englobando-se a questão urbana. A educação é um processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais e atitudes voltadas à conservação do meio ambiente, conforme disposto no artigo 1º¹⁵⁷, da Lei nº 9.795/99, Lei da Política Nacional de Educação Ambiental.

A Constituição Federal também trata da educação ambiental como sendo fundamental para um meio ambiente equilibrado, no artigo 225, § 1º, inciso VI ao dispor o dever de promoção da “educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Ressalta-se que já em 1972, durante a Convenção de Estocolmo, a sociedade mundial, preocupada com a crise mundial que assolava o planeta, viu na educação ambiental a solução para a maior parte dos problemas, uma vez que elencou em seu princípio 19¹⁵⁸ esta importância.

Na esteira desse princípio, é importante salientar que é necessário abrir espaço para a construção de uma educação ambiental para um novo milênio, com novas estratégias para alicerçar a criação de novos universos educativos, sociais, culturais e ambientais que permita a pluralidade de saberes, possibilitando vislumbrar um ser humano que compreenda e integre a complexidade do mundo.

Esse princípio ainda traduz a necessidade de consciência ambiental, fazendo com que a sociedade não espere somente pelo Poder Público, pois não pode e não deve ficar parada diante da necessidade de ação de todos em defesa de nossa sadia qualidade de vida.

¹⁵⁷ Art. 1º. Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

¹⁵⁸ Princípio 19: É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana.

A educação ambiental deve ter como base o pensamento crítico e inovador, em qualquer tempo ou lugar, nos seus modos formal, não formal e informal, promovendo a transformação e a construção da sociedade. A educação ambiental não é neutra, mas ideológica, envolvendo uma perspectiva holística e enfocando a relação entre o ser humano, a natureza e o universo de forma interdisciplinar. A educação ambiental deve estimular a solidariedade, a igualdade e o respeito aos direitos humanos, valendo-se de estratégias democráticas e da interação entre as culturas.

Para tanto, um plano diretor que pensa o futuro da cidade, deve ter como uma de suas premissas a educação ambiental, de modo que a sociedade possa se livrar de vícios que somente contribuem para agravar a convivência nos centros urbanos.

Talvez, dentro de um curto prazo, a educação ambiental urbana não tenha muita eficácia, pois é difícil mudar a cultura de um grupo de pessoas que se criaram agindo de determinada maneira. Mas, a longo prazo, não existem dúvidas que a educação ambiental pode amoldar e conscientizar os membros mais novos da sociedade que serão o futuro, de modo que assumam práticas mais saudáveis de convívio e ocupação dos espaços urbanos.

Por último traz-se o princípio do respeito à identidade, cultura e interesses da sociedade, que o plano diretor também deve observar. Esse Princípio decorre de previsão expressa no artigo 216¹⁵⁹, da Constituição Federal. Quando se fala na proteção do meio ambiente, deve-se atentar para o fato de que, para o Direito, o meio ambiente não é apenas o meio natural, mas também o meio artificial ou urbano e, ainda, o meio cultural.

No tocante ao patrimônio cultural, tem-se salientado que a sua defesa se relaciona não só com a preservação do meio físico, os monumentos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico, como ainda da memória social e antropológica do homem, ou seja, para usar os termos da Constituição de 1988, das formas de expressão e dos modos de criar, fazer e viver das denominadas “comunidades tradicionais”.

Como têm sido apontados nos principais estudos sobre a matéria, os grupos humanos sempre foram e continuam sendo afetados pelo processo de desenvolvimento da sociedade

¹⁵⁹ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

moderna, o que de certa forma ocorre através da destruição do patrimônio histórico e cultural. A perda de idiomas, de construções e de outras manifestações culturais é considerada tão irrecuperável quanto à extinção de espécies biológicas. Por isso é imperativo a preservação de todo este patrimônio, mediante a previsão, pelo plano diretor, de medidas e dispositivos que inibam e assegurem que o patrimônio histórico e cultural seja preservado ao lado dos sistemas naturais e urbanos.

O reconhecimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio como direito fundamental baseia-se no artigo 225, da Constituição Federal, aplicando-se também ao meio ambiente urbano, pois que o direito à sadia qualidade de vida é um dos requisitos indispensáveis à existência digna do ser humano.

A proteção do meio ambiente como um valor fundamental reveste-se de um caráter comunitário, um direito difuso (sujeitos indeterminados no tempo e no espaço) que visa de forma solidária garantir a proteção do meio ambiente global para todos os seres humanos, dando importância à qualidade de vida humana e precavendo-se contra os riscos da degradação ecológica e contra a apropriação indevida do patrimônio natural causadas pela devastação e pela poluição.

A indisponibilidade do bem ambiental é decorrência do interesse público pela preservação do meio ambiente, da atribuição da qualidade pública a esse bem de uso comum do povo, ou seja, é da natureza pública do meio ambiente que se extrai a sua indisponibilidade, e conseqüentemente, sua natureza constitucional de valor fundamental.

A ideia de indisponibilidade do meio ambiente vem reforçada pela necessidade de sua preservação em atenção às gerações futuras, uma obrigação imposta pela própria Carta Magna como um dever das gerações atuais transferirem esse patrimônio ambiental às gerações vindouras, dever este perseguido com o pleno auxílio dos princípios de direito ambiental.

É com estas prerrogativas que o plano diretor deve ser construído, observando também os princípios de direito ambiental acima elencados, os quais servem também de instrumentos para que se atinja o pleno ordenamento em nossas cidades, promovendo o bem estar social urbano, estágio que todo mundo almeja.

3.4 AS DEMAIS LEIS MUNICIPAIS DE EFETIVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Para finalizar o presente ponto apresenta-se uma abordagem das demais leis municipais, que deverão estar em consonância com o plano diretor, de modo a lhes conferir

legitimidade e lhes dar efetivação, até porque existe a necessidade de várias leis que possibilitem e deem aparato ao mesmo, de modo que alcance sua finalidade primordial, qual seja, planejar a cidade e sua ocupação com vistas ao bem estar de seus ocupantes.

Entre outras leis que desde já podem ser citadas, estão: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias, as quais, em conjunto, deverão prever as ações e os investimentos que viabilizarão desenvolver o que dispõe o plano diretor; o Código de Obras, que estabelece normas de definição das formas de construção de casas e prédios; a Lei de Parcelamento do Solo, que define o tamanho ideal de cada lote, bem como outras regras específicas de infraestrutura, arruamentos, áreas institucionais, etc.; o Código de Posturas que estabelece regras de convivência de vizinhança e de cidadania dos munícipes e medidas de polícia administrativa; o Código Tributário que, segundo o plano diretor, poderá estabelecer impostos e taxas diferenciadas para os zoneamentos populares, de modo a evitar a exclusão social, a ocupação desordenada, sem planejamento, para loteamentos clandestinos ou favelas; a Lei do Saneamento, etc.

Vichi¹⁶⁰, neste sentido sustenta que:

É obvio que o Plano Diretor não poder ser instrumento jurídico isolado no contexto da execução das políticas públicas urbanas. Sua exequibilidade está completamente atrelada aos ditames do Estatuto da Cidade e da Constituição, mas, além disso, o Plano Diretor depende de sincronia e harmonização com os demais instrumentos de planejamento das outras esferas da administração – planos federais (nacionais, macro-regionais e setoriais), estaduais (gerais e setoriais), bem como com os instrumentos jurídicos orçamentários municipais e com os dos demais entes da federação (leis orçamentárias e planos plurianuais).

Quanto às leis orçamentárias e os planos plurianuais, Gasparini¹⁶¹ também sustenta que o plano diretor é o instrumento básico das políticas de desenvolvimento, planejamento e expansão das cidades, impondo que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem suas diretrizes e prioridades.

Em tom de crítica, Rech & Rech¹⁶² afirmam que a maioria dos administradores ignora o plano diretor, o qual somente é lembrado quando alguém precisa aprovar um projeto edilício. Sustentam ainda que a ignorância faz também com que a maioria dos administradores desconheça a essência e importância deste instrumento, bem como a maioria

¹⁶⁰ VICHI, Bruno de Souza. *O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade*. In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 124.

¹⁶¹ GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002. p. 195.

¹⁶² RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 205.

dos cidadãos sequer sabe que ele existe e o que significa, já que a opção adotada para a sua construção dá-se a partir do trabalho de técnicos, sem o necessário envolvimento da população, que acaba não tomando conhecimento do projeto de sua cidade, fazendo com que não se tenha compromisso com a sua efetivação, o que contraria o princípio da participação elencado no item anterior.

Quanto às demais normas municipais, Rech & Rech¹⁶³ traçam entendimento parecido com os demais escritores sobre o assunto, mas, ainda em tom crítico, afirmam que:

As leis municipais são todos instrumentos de planejamento, que devem observar o Plano Diretor e servir também com instrumentos de sua efetivação. Mas o que ocorre é uma profusão de normas sem nenhuma preocupação com o planejamento, desvinculadas do Plano Diretor. Instrumentos valiosos de execução do Plano Diretor, como as Leis Orçamentárias, o Código de Obras, Código de Posturas, Código Tributário, Lei de Parcelamento de Solo, Plano de Saneamento, são construídos de forma isolada, sem preocupação com o projeto de cidade previsto, muitas vezes inclusive sendo instrumentos de desvirtuamento das diretrizes propostas no Plano Diretor municipal.

Na verdade, o entendimento que quase todos os autores têm sobre o assunto, é que o plano diretor deve estar acima das demais leis municipais que tratam da matéria, devendo estas amoldarem-se segundo os princípios e diretrizes daquele, para que de fato, em conjunto, se caminhe para uma mesma direção. Não pode cada uma das leis falar um idioma diferente, fixando objetivos próprios, já que em sendo o plano diretor uma lei complementar, hierarquicamente está acima daquelas, devendo portanto estas adequarem-se como instrumento de efetividade, sob pena de ilegalidade.

A partir da concepção de Adir Ubaldo Rech e Adivandro Rech, é possível passar a discriminar uma a uma as principais leis municipais que servem para o alcance efetivo dos objetivos de um plano diretor.

Por primeiro será dada atenção as leis orçamentárias, o que engloba o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, instrumentos de planejamento de curto e médio prazo. O plano plurianual objetiva traçar as ações macro para um período de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato do administrador e vigendo até o primeiro ano de mandato do sucessor. Deve pautar-se segundo as diretrizes do plano diretor quando o assunto versa sobre obras públicas urbanas, de modo a obedecer o projeto de cidade

¹⁶³ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 205.

previamente concebido naquele, o que de fato o faz um instrumento efetivo de suma importância.

Da mesma forma deve ser elaborada a lei de diretrizes orçamentárias, que nada mais é do que um desdobramento das ações previstas no plano plurianual, mas com execução restrita a um ano, bem como o orçamento anual que prevê especificamente a destinação dos recursos que possibilitem a real concretização destas ações. Em conjunto, as leis orçamentárias são instrumentos jurídicos municipais de efetividade do plano diretor.

Nesta linha de entendimento, Rech & Rech¹⁶⁴ alertam, em tom enfático, que o plano diretor não pode ficar esquecido numa gaveta, devendo o prefeito investir naquilo que nele está disposto, sob pena de responsabilidade, até porque, com o advento do Estatuto da Cidade, o plano passou a ser parte integrante do processo de planejamento do Município, impondo que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem suas diretrizes e prioridades.

Em segundo momento, apresenta-se o código de obras, uma lei de responsabilidade municipal que, segundo Dantas da Silva¹⁶⁵, dispõe sobre um conjunto de determinações, de regras gerais e específicas a serem seguidas nos processos de execução e licenciamento de obras e edificações dentro dos limites municipais, tendo por funções a regulação do uso do solo, o zelo pela estética urbana, o controle da área passível de ser edificada, a promoção da preservação ambiental e o estabelecimento de medidas que visem a salubridade do meio ambiente urbano, tais como ventilação, parques, equipamentos urbanos, iluminação natural, coeficientes de utilização, aproveitamento e recuos.

O código de obras, anteriormente ao advento do plano diretor, era o único instrumento que estabelecia regras urbanísticas nas cidades, senão ainda não o é naquelas cidades com menor população que não estão obrigadas pelo Estatuto da Cidade a ter seu plano diretor.

Rech & Rech¹⁶⁶ também afirmam que o código de obras é um dos principais instrumentos de efetivação dos princípios, diretrizes e zoneamentos dispostos no plano diretor, uma vez que estabelece normas que definem a forma de como devem ser construídas casas e prédios, de modo a assegurar a população um viver com dignidade, bem estar e boa convivência.

¹⁶⁴ RECH, Adir Ubaldó & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 207-208.

¹⁶⁵ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130.

¹⁶⁶ Idem, p. 209-213.

O código de obras ainda estabelece regras atinentes ao direito de vizinhança, assegurando aos munícipes o direito ao sol, o direito a ventilação, o direito a um meio ambiente salubre, o direito ao sossego público, o direito a segurança, de modo a efetivar o que o plano diretor, de forma mais ampla, prevê.

Segundo Rech & Rech¹⁶⁷ o código de obras também dispõe sobre as características das residências, hotéis, igrejas, construções em geral, locais para estacionamento, locais de diversão, estabelecendo ainda as formas de intervenção nos prédios de caráter histórico de interesse da cidade, de modo a cumprir o que estabelece o plano diretor.

Dispõe sobre regras de licenciamento para construir e de controle de povoamento da área urbana e rural, segundo cada zoneamento e índices construtivos previstos no plano diretor. Também regulamenta a autorização de atividades, mediante a concessão de alvarás de localização para as atividades permitidas em cada zoneamento, segundo o plano diretor.

Assim, constata-se que o código de obras é uma lei municipal de extrema importância para o alcance da efetividade dos princípios e diretrizes contidos no plano diretor municipal, vez que no caso de inadequação com este último o resultado serão distorções e desvios que aos poucos descaracterizarão o mesmo.

Por terceiro se traçam algumas considerações a respeito do código de posturas, o qual diferencia-se do código de obras, ao passo que, segundo Dantas da Silva¹⁶⁸, objetiva a organização da vida nas cidades, desde impedir os abusos até regular as posturas das próprias pessoas como o som alto, coleta de lixo, feiras públicas, limpeza de vias públicas, numeração de prédios, trânsito de pedestres e automóveis.

Na concepção de Rech & Rech¹⁶⁹, o código de posturas é:

(...) uma norma administrativa que impõe comportamentos de convivência e civilidade nas relações de cidadania. Estabelece regras de como o cidadão, membro de um determinado município, deve portar-se para que o projeto de cidade, idealizado pelas normas municipais, efetivamente aconteça, com condutas positivas de seus munícipes. (...) Ele tem por objetivo tipificar posturas de convivência de vizinhança e de cidadania dos munícipes e estabelecer medidas de polícia administrativa a cargo do município, estatuidas as necessárias relações entre este e a população, visando ao respeito aos espaços de convivência, sua integridade, manutenção, segurança, higiene, com vistas a assegurar a qualidade de vida da população. São norma de conduta para o exercício da cidadania, condutas que assegurem e garantam a função social da propriedade urbana e da cidade sustentável prevista no Plano Diretor.

¹⁶⁷ RECH, Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 209-212.

¹⁶⁸ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131.

¹⁶⁹ Idem, p. 225.

O código de posturas é uma norma que deve sempre ser elaborada após o plano diretor, como uma verdadeira norma complementar de concretização dos princípios e diretrizes deste último, impondo sanções ou penas administrativas tais como multas, cassação de alvará, demolição e obrigação de fazer e não-fazer para aqueles casos em ocorra a burla das normas necessárias e já traçadas para o projeto de cidade adotado.

Em quarto momento apresenta-se a lei de parcelamento do solo, a qual deve obedecer o ordenamento federal que já traça aspectos gerais a partir da Lei Federal nº 6.766/79. A principal forma de parcelamento é o loteamento, que segundo a Lei Federal nº 6.766/79, artigo 2º, §1º, trata-se da “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

A Lei Federal nº 6.766/79 ainda, no artigo 2º, §4º, determina que lote, o produto final deste processo, é “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam os índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”. Cabe assim ao Município a competência de estabelecer regras de parcelamento do solo urbano, sempre obedecendo os princípios e diretrizes estabelecidos no plano diretor.

Rech & Rech¹⁷⁰ afirmam que a lei de parcelamento de solo municipal não pode ser autossuficiente, devendo ser instrumento de concretização e detalhamento de tudo aquilo que o plano diretor já dispuser. Assim, a referida lei deve dispor sobre as questões micro de parcelamento, tais como a estrutura viária local e de acesso aos lotes, as dimensões dos terrenos, a forma de doação de ruas e de áreas institucionais passíveis de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, já que o macroplanejamento já deve estar previsto no plano diretor. Assim, nos parece claro que a lei de parcelamento de solo municipal nada mais é que um instrumento de efetividade do macroplanejamento da cidade disposto no plano diretor.

Em quinto ponto se traz o código tributário municipal, segundo a competência, elencada na Constituição Federal, para legislar sobre tributos municipais. Rech & Rech¹⁷¹ afirmam que o tributo tem função fiscal arrecadatória de recursos, de modo a permitir a implementação de políticas públicas, mas, chama atenção que no caso dos Municípios, o tributo pode ter também uma função extrafiscal, constituindo-se em instrumento de planejamento e política urbana, desde que haja expressa previsão no plano diretor.

¹⁷⁰ RECH. Adir Ubaldó & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 214-220.

¹⁷¹ Idem, p. 227.

Um exemplo disto é o estabelecimento do IPTU progressivo como forma de efetividade da função socioambiental da propriedade urbana, que além da função fiscal, assume função extrafiscal, ao passo que permite implementar e efetivar a política urbana disposta no plano diretor quanto a correta utilização e destinação social da propriedade.

Rech & Rech¹⁷² ainda apresentam um exemplo bem prático em que o IPTU progressivo pode ser utilizado como forma de permitir que a propriedade urbana alcance sua função social. Suponha-se que o plano diretor tenha definido um determinado zoneamento como zona industrial, estando a cidade a passar por uma séria crise de falta de empregos, mas os proprietários dessas zonas não querem de forma alguma vender suas áreas, inviabilizando a função social estabelecida no plano. Nesta hipótese, de modo a forçar os proprietários a vender suas áreas para que assim alcancem a função social determinada no plano diretor, impõe-se a cobrança do IPTU progressivo.

A partir do exemplo acima elencado denota-se claramente que o código tributário municipal também pode ser um instrumento legal que permite que os princípios e diretrizes dispostos no plano diretor sejam efetivados.

Por sexto ponto destaca-se a lei de saneamento como real instrumento de efetividade do plano diretor. Rech & Rech¹⁷³ afirmam que “o saneamento se constitui num dos elementos importantes do direito urbanístico”, pois que pode ser denominado de “princípio da segurança da cidade sadia”. De modo a se ter a dimensão da importância de se ter uma lei de saneamento comprometida com os princípios e diretrizes dispostos no plano diretor, basta um olhar para os constantes alagamentos que inúmeros centros urbanos sofrem em épocas de chuvas constantes.

Tais situações, que causam prejuízos e inúmeros transtornos as populações, resultam da onda de asfaltamentos que as ruas e avenidas das cidades vêm passando que, embora em primeiro momento pareçam um avanço, trazem como consequência a grande diminuição de área que permite a infiltração da água na terra, o que aumenta o volume de água, que não tendo para onde escoar, inunda as ruas e propriedades.

Os alagamentos também resultam da falta de regras de ocupação do solo, uma vez que na sua inexistência, as pessoas acabam ocupando quase que a totalidade de seus lotes, deixando de preservar áreas necessárias para o escoamento e permeabilização das chuvas, o que, sobremaneira, também aumenta o volume de água, fazendo com que hajam alagamentos.

¹⁷² RECH. Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 230.

¹⁷³ Idem, p. 231.

Rech & Rech¹⁷⁴ sustentam que a solução do problema seria simples, ou seja, bastaria que houvessem estudos técnicos que detalhassem a real dimensão da capacidade da água de cada bacia hidrográfica, calculassem o volume de água recolhido pelas chuvas, levando em conta a taxa de ocupação do solo, de modo que se construa um sistema de esgoto pluvial de acordo com evasão de água de cada bacia, obrigando, assim, que loteadores, na medida em que vão parcelando o solo, dotem a região de tubulações capazes de suprir a evasão dessas águas.

Para tanto, Rech & Rech¹⁷⁵ sustentam que é necessário o Município ter uma legislação específica e um plano de saneamento, caso contrário, a improvisação continuará a reinar. Os autores também afirmam que o mesmo sistema resolveria a questão do esgoto cloacal. Mas, embora outrora tenham afirmado que a solução seria bastante fácil, mais adiante Rech & Rech¹⁷⁶ acabam concordando que tudo esbarra na questão econômica, pois que a solução do problema de esgotos necessitaria de uma cifra incalculável, além de que, para acertar o que está incorreto na cidade já construída, seria necessário que a cidade em construção parasse.

Assim, é possível concluir que a questão do saneamento não é de fácil solução, mas, a partir do momento em que existir um plano diretor com sérias regras de ocupação, de modo a ordenar o crescimento, tendo como aliado um plano de saneamento, que embora não resolva os problemas existentes, mas evite os problemas futuros, tem-se a certeza que os problemas nas cidades irão se minimizando.

Por fim, na esteira do que sustenta Rech & Rech¹⁷⁷, além das leis que acima foram elencadas, importa ressaltar que um aliado de grande capacidade passível de ajudar na efetivação dos princípios e diretrizes do plano diretor é próprio cidadão. O cidadão precisa ser educado a partir de campanhas de educação e conscientização. Além de participar na construção do plano diretor, o cidadão precisa conhecê-lo, incorporá-lo, de modo a ter a dimensão de sua importância na construção do projeto de município, para que assim, com conhecimento, seja um fiscal, sempre atento, impedindo que situações irregulares se concretizem.

Portanto, ao concluir este ponto, com a certeza de que a efetividade do plano diretor, além dos instrumentos legais que no presente item foram elencados, passa pela educação do

¹⁷⁴ RECH. Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 231-232.

¹⁷⁵ Idem, p. 231-232.

¹⁷⁶ Idem, p. 231-232.

¹⁷⁷ Idem, p. 231-232.

cidadão que é quem poderá fazer a diferença, já que como bem nos ensinam Rech & Rech¹⁷⁸, “o projeto de cidade não será realidade se não estiver na alma do povo”.

¹⁷⁸ RECH. Adir Ubaldó & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 234.

4 AS ÁREAS INSTITUCIONAIS

4.1 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A LEI FEDERAL Nº 6.766/79

O processo de urbanização e construção de novos espaços urbanos nos municípios brasileiros se dá a partir do parcelamento do solo, desde que obedecidas todas as regras atinentes ao assunto, em especial o plano diretor.

Fernandes da Silva¹⁷⁹ afirma que parcelar o solo “consiste no manejo e alteração das condições existentes em um imóvel, dividindo o solo em unidades juridicamente autônomas, objetivando a edificação”, mediante duas formas, ou seja, mediante o desmembramento e o loteamento.

Romanini¹⁸⁰ sustenta que o parcelamento do solo urbano é um dos pontos relevantes para o ordenamento da cidade, principalmente na organização espacial de novas áreas urbanas, podendo ser considerado um meio para solucionar, senão na sua totalidade, pelo menos em parte, a problemática do fenômeno de urbanização no Brasil, tendo em vista que, como já foi dito no presente estudo, segundo estatísticas oriundas do IBGE atualmente 84% da população brasileira vive nas cidades.

Assim, continua Romanini, a organização de novos espaços nas cidades se dá através dos loteamentos ou desmembramentos, que nada mais são do que o parcelamento da terra em lotes, com a conseqüente necessidade de abertura ou prolongamento de novos logradouros públicos, sendo, ambos, instrumentos de promoção da organização territorial das cidades e de controle de distribuição adequada de lotes, equipamentos e vias públicas, bem como de regulamentação de suas dimensões, taxas de ocupação, áreas de recreação e de uso comunitário e de infraestrutura mínima.

Na mesma esteira, o saudoso Meirelles¹⁸¹ também ensina que o loteamento, “divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes) com aberturas de vias e logradouros públicos”, e o desmembramento, “que é a simples divisão de área urbana ou urbanizável, com o aproveitamento das vias públicas existentes”, são modalidades de parcelamentos do solo urbano. O autor ainda afirma que ambas as modalidades apresentam características diferentes.

¹⁷⁹ SILVA, Maurício Fernandes da. *A desafetação de áreas verdes advindas de aprovação de loteamentos perante a tutela ambiental*. In: Estatuto da Cidade e Plano Diretor: teoria e modelos de legislação. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007. p. 206.

¹⁸⁰ ROMANINI, Anicoli. *Parcelamento do solo urbano e loteamentos urbanísticos – Lei 6.766/79 - PL 3.057/00*. In: Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 161.

¹⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir: pressupostos urbanísticos estéticos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 114.

Na concepção do autor, o loteamento “é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e a alienação dos lotes aos interessados”.

Já o desmembramento “é apenas a repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público”.

Meirelles ainda sustenta que, aliado aos loteamentos e desmembramentos, também existe o arruamento que objetiva tão somente a abertura de vias de circulação na gleba como um início de urbanização, mas que não caracteriza nem loteamento e nem desmembramento.

O arruamento pode se dar por iniciativa do proprietário, desde que haja prévia aprovação do poder público e a transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como também por iniciativa deste último, tendo em vista a necessidade de interligação do sistema viário, sempre mediante justa e prévia indenização.

Historicamente, no Brasil, a ocupação do solo urbano foi regulamentada por legislação específica a partir de lei federal dispendo sobre o parcelamento do solo desde 1930, evidenciando, segundo Romanini, que desde está época já havia a necessidade de um instrumento urbanístico capaz de minimizar, senão resolver, esta matéria.

Barreiros e Abiko¹⁸² trazem dados históricos sobre a legislação referente ao parcelamento do solo, elucidando que:

Somente em 1937 é que o Professor Waldemar Ferreira apresentou um Projeto de Lei na Câmara dos Deputados com o objetivo de ordenar os loteamentos urbanos e rurais; porém, o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, que estabeleceu o Estado Novo, obsteu a tramitação do mencionado projeto. Coincidentemente, um mês após o golpe, em 10 de dezembro de 1937, o Poder Executivo promulga o Decreto-lei 58/37 de autoria de Waldemar Loureiro, com normas e texto inspirados nos estudos do Prof. Waldemar Ferreira. O Decreto-lei 58/1937 foi posteriormente regulamentado pelo Decreto 3.079 de 15 de setembro de 1938, o qual detalhou a aplicação das normas constantes no Decreto-lei, que eram basicamente de ordem jurídica e voltadas para a garantia dos direitos dos adquirentes de lotes urbanos, não havendo especificações de ordem urbanística.

Ocorre que, como bem alerta Meirelles¹⁸³, o Decreto-lei nº 58/37 não era norma urbanística, mas tão somente uma norma civil que regulava os contratos de compra e venda a

¹⁸² BARREIROS, Mário Antônio Ferreira & ABIKO, Alex Kenya. *Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano*. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil: São Paulo, 1988. p. 06. in <http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf>. Acesso em: 20/03/2013.

prestações dos lotes, dispondo de alguns preceitos de ordem pública relativos à aprovação do plano de loteamento pelo Município e a sua inscrição no Registro Imobiliário, para a transferência das vias de circulação e espaços reservados ao mesmo.

Assim, continua Meirelles, somente a partir da Lei Federal nº 6.766/79, que dispôs sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, de fato editaram-se normas urbanísticas aplicáveis para os loteamentos e desmembramentos de áreas de terras destinadas à urbanização, dando, inclusive, competência aos Estados, Distrito Federal e Municípios para estabelecerem normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal de acordo com as peculiaridades regionais e locais.

A Lei Federal também trouxe, inserido no seu corpo, as definições de loteamento, desmembramento, lote e elencou a infraestrutura básica necessária para a aprovação de um empreendimento que visasse o parcelamento do solo urbano.

Segundo a Lei, em seu artigo 2º, §1º, loteamento é a subdivisão de gleba, situada em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização, em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Já, conforme o artigo 2º, §2º da Lei Federal nº 6.766/79, desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros, nem o prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes.

Pela Lei Federal nº 6.766/79, artigo 2º, §4º, lote é definido como sendo um terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

Por fim, a Lei Federal nº 6.766/79, também no seu artigo 2º, §5º, dispõe que a infraestrutura básica dos parcelamentos deve ser constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Meirelles¹⁸⁴ ainda explica que:

As normas urbanísticas desta lei federal são de caráter geral e fixam parâmetros mínimos de urbanização da gleba e da habitabilidade dos lotes, os quais podem ser complementados com maior rigor pelo movimento da cidade. Nem se compreenderia que, tendo o Município competência geral para o ordenamento

¹⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir: pressupostos urbanísticos estéticos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 115.

¹⁸⁴ Idem, p. 116.

urbano, não a tivesse para disciplinar os loteamentos, que constituem, em nossos dias, a origem das cidades e o fator de sua expansão. Essa lei, conquanto defeituosa em alguns de seus conceitos e falha em muitos de seus dispositivos, representa considerável avanço na regência urbanística do parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos urbanos, dando orientação técnica para a efetivação e meios eficazes para se coibir a conduta abusiva dos loteadores.

No segundo capítulo, a Lei Federal nº 6.766/79 dispõe quais são os requisitos urbanísticos necessários para a implantação de um loteamento, exigindo e determinando a destinação de áreas públicas para a circulação de pessoas, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres, área mínima dos lotes e faixas não edificáveis.

Ainda, a Lei, em seus capítulos terceiro, quarto e quinto, determina quais os procedimentos que devem ser observados para o desenvolvimento e a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento.

O sexto capítulo trata do registro do loteamento e desmembramento, dispondo prazo de cento e oitenta dias para que o projeto aprovado seja submetido a registro, sob pena de caducidade da aprovação, dispondo, também, do rol de documentos que devem acompanhar o pedido.

No sétimo capítulo trata-se dos contratos de compra e venda, os quais, segundo o que dispõe o artigo 26 e incisos, devem pelo menos indicar os seguintes dados: o nome, registro civil, cadastro fiscal na Fazenda, nacionalidade, estado civil e domicílio dos contratantes; a denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição; descrição do lote, objeto da alienação, com confrontações, área e demais características; o preço, prazo e forma de pagamento, inclusive especificando a importância de eventual sinal; taxa de juros que incidirão sobre o saldo remanescente e prestações em atraso, bem como cláusula penal que não poderá exceder o equivalente a 10% do débito em aberto, exigível tão somente nos caso de interpelação judicial ou de mora superior a três meses; indicação a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote alienado; declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento.

O oitavo capítulo da Lei Federal nº 6.766/79 traz as disposições gerais, sendo que o nono capítulo temos dispostos dois tipos de ordem penal, uma verdadeira inovação.

O primeiro tipo, disposto no art. 50, da Lei, dispõe como prática criminosa contra a administração pública, com pena de detenção de um a quatro anos e multa, a conduta de dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento de gleba para fins urbanos sem a devida autorização do órgão público competente ou em desacordo com a própria Lei e demais

normas pertinentes dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Segundo artigo 51, as penas previstas para o tipo penal previsto no artigo 50 também se aplicam a quem concorrer de qualquer forma para o seu resultado.

Rizzardo¹⁸⁵ bem elucida que o delito previsto no artigo 50, da Lei Federal nº 6.766/76 é crime contra a Administração Pública, sendo que na sua forma qualificada prevista no seu parágrafo único, prevê a venda ou promessa de venda de lote em loteamento ou desmembramento não registrado, o que se presume estabelecida a condição para se enquadrar como crime a venda ou promessa de venda de lote em loteamento ou desmembramento não registrado no ofício imobiliário.

Rizzardo¹⁸⁶ ainda esclarece que “a ação física consiste em iniciar e em efetuar loteamento ou desmembramento ainda não autorizado, ou em desacordo com a Lei 6.766, e concretiza-se na preparação da área, no principiar as vendas”, mas crítica a Lei, atribuindo como anomalia legal à equiparação das ações de iniciar e efetuar, vez que entende menos gravosa a primeira ação do que a segunda.

Já o artigo 52, da Lei Federal nº 6.766/79, apresenta o segundo tipo penal que imputa crime, com pena de um a dois anos de detenção e multa, a prática da conduta de registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, bem como o ato de registrar o compromisso de compra e venda, cessão ou sua promessa, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento e desmembramento não registrado.

Para Rizzardo¹⁸⁷ “a ordem pública, a seriedade do registro, a obediência às determinações no uso do solo urbano, a política de prevenção contra loteamentos irregulares e clandestinos, integram os objetivos que inspiraram o dispositivo legal”. E continua, afirmando que o ato de registro deve corresponder fielmente ao ato que o ordenou, de modo a lhe agregar total segurança, não somente às partes, mas também a terceiros e a administração pública.

O Autor ainda ensina que o crime tipificado no artigo 52, da Lei Federal nº 6.766/79 admite a forma tentada contra o agente que, ciente da antijuricidade de sua ação, procura o registro de imóveis, deposita os documentos e se utiliza de manobras ilegais para levar a cabo sua pretensão. Em qualquer situação, o crime somente se evidencia se restar caracterizado que o agente conscientemente agiu com o intuito de fraudar a lei, ou seja, a ação deve ser dolosa.

¹⁸⁵ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano - Leis 6.766/79 e 9.785/99*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 283-284.

¹⁸⁶ Idem, p. 284.

¹⁸⁷ Idem, p. 296-298.

Importante que se faça breve comentário relativo aos tipos penais descritos pela Lei Federal nº 6.766/79, que de certa forma atribuiu considerável grau de seriedade com que devem ser desenvolvidos os loteamentos e desmembramentos de solo com finalidade urbana, hipótese com a qual se deve concordar plenamente.

Denota-se que a matéria exige de fato muito cuidado e responsabilidade do empreendedor que deve observar a Lei, bem como a fiscalização da administração pública, uma vez que empreendimentos feitos de qualquer modo oneram o orçamento público, já que na maioria das vezes fica o poder público obrigado a aportar investimentos para dotar de infraestrutura básica, parcelamentos que deveriam ter sido entregues prontos pelos particulares.

Rizzardo¹⁸⁸ bem coloca as situações que ocorrem frequentemente nas cidades brasileiras:

A expansão desordenada dos povoamentos, carentes de condições mínimas de infraestrutura, mormente quanto ao sistema de água, esgoto, vias públicas e áreas verdes, transformou as periferias das cidades em problema crônico para as municipalidades. Não raras vezes, viram-se obrigadas a encampar tais serviços, implantando-os desde o seu início, suportando pesados ônus, por conta da impune irresponsabilidade dos loteadores, que fracionaram áreas em milhares de porções, à revelia das normas urbanísticas e das exigências sanitárias mínimas. Irregulares despontavam os desdobramentos e irregulares prosseguiram, até a venda total das unidades, convertendo belas paisagens naturais em descampados mortos e poluídos, repletos de cortiços e favelas.

A crítica quanto à previsão legal que criminaliza tais condutas consiste no fato de que poucas são as decisões que tenham imposto condenação, por agir segundo os crimes tipificados na Lei Federal nº 6.766/79. Em pesquisa nos sites do Tribunal Gaúcho¹⁸⁹ e no

¹⁸⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano - Leis 6.766/79 e 9.785/99*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 261-262.

¹⁸⁹ APELAÇÃO-CRIME. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO. Comete o delito de parcelamento irregular do solo urbano quem dá início a loteamento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente. Delito cometido de forma qualificada, por meio de venda e promessa de venda de lotes. A venda de cada lote não constitui ação delitativa autônoma, servindo apenas para qualificar, em menor ou maior extensão, o crime de dar início a loteamento irregular. A continuidade delitativa ocorre somente quando o agente dá início a mais de um loteamento. Delito único. Pena reduzida. Apelo parcialmente provido. Unânime. (Apelação Crime Nº 70046901153, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Aristides Pedrosa de Albuquerque Neto, Julgado em 22/03/2012). APELAÇÃO. CRIME DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. ART. 50, INCISO I, DA LEI Nº 6.766/79. VENDA DE VÁRIOS LOTES. CRIME ÚNICO. A venda de cada unidade do loteamento, não se constitui em ação criminoso separada, servindo apenas para qualificar, em menor ou maior extensão, o delito de dar início a loteamento irregular, crime único. Essa modalidade delituosa tem como agente passivo, a administração pública, e se consuma quando é dado início ou efetuado o loteamento. Apelação da defesa, provida. (Apelação Crime Nº 70046490090, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gaspar Marques Batista, Julgado em 23/02/2012).

Superior Tribunal de Justiça¹⁹⁰ encontram-se algumas decisões, na esteira do que dispõe a Lei, ou seja, que “comete o delito de parcelamento irregular do solo urbano quem dá início a loteamento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente”.

O Superior Tribunal de Justiça¹⁹¹, inclusive, tem entendido como conduta atípica se o suposto infrator, antes do oferecimento da denúncia, houver regularizado o loteamento.

Ressalta-se que são poucas as condenações se for considerado que tais práticas são corriqueiras, tanto em cidades de grande porte, como em cidades pequenas, envolvendo cifras consideráveis que geralmente vão parar no bolso de empreendedores mal intencionados, muitas vezes mediante pagamento de propina para servidores públicos que deveriam fiscalizar, mas pagos, fecham os olhos.

Alves da Silva¹⁹² ressalta a omissão dos Municípios e as consequências dos loteamentos irregulares, ressaltando:

APELAÇÃO-CRIME. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO. Inexiste óbice na consideração de depoimentos de policiais como meio hábil de prova. Comete o delito de parcelamento irregular do solo urbano quem dá início a loteamento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente. Delito cometido de forma qualificada, por meio de venda e promessa de venda de lotes. Condenação mantida. Apelo da defesa improvido. Substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos alterada. Recurso ministerial provido. Unânime. (Apelação Crime Nº 70040682866, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Aristides Pedrosa de Albuquerque Neto, Julgado em 05/05/2011).

¹⁹⁰ HABEAS CORPUS. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO. LEI 6.766/79. EXACERBAÇÃO DA PENA-BASE. EXISTÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DESFAVORÁVEIS, EXCETO CONDUTA SOCIAL, NÃO-DEMONSTRADA NA SENTENÇA CONDENATÓRIA. REGIME PRISIONAL MAIS GRAVOSO E INDEFERIMENTO DA SUBSTITUIÇÃO DA PENA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO-EVIDENCIADO. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. O fato de o réu possuir antecedentes criminais e personalidade voltada à prática delitativa é inadequado para avaliar a sua conduta social, circunstância judicial que se relaciona com "seu comportamento no trabalho e na vida familiar, ou seja, seu relacionamento no meio onde vive" (Código Penal Comentado, Celso Delmanto, 5ª ed. atual. e ampl., Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p.59). 2. Constatado, in concreto, que o delito de parcelamento irregular do solo urbano (art. 50 da Lei 6.766/79) perpetrado ocasionou sérios impactos ambientais e urbanístico, efeitos extravagantes às elementares do tipo, cabe a exacerbação da pena-base a título de consequências do crime. 3. A existência de circunstâncias judiciais desfavoráveis constitui motivação idônea para a fixação de regime prisional mais gravoso do que previsto para a pena cominada in concreto e para o indeferimento da substituição da pena, porquanto prevista nos arts. 44, inciso III, e 33, § 3º, c.c. 59, todos do Código Penal. 4. Ordem parcialmente concedida para determinar ao Tribunal de origem que refaça a dosimetria no que tange à fixação da pena-base, excluindo as considerações relativas à conduta social do paciente, com o respectivo desconto dessa circunstância judicial no cálculo da reprimenda, no quantum que entender de direito.

(HC 79.561/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 21/08/2008, DJe 22/09/2008).

¹⁹¹ CRIMINAL. HC. LOTEAMENTO DE SOLO URBANO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. REGULARIZAÇÃO ANTES DO OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA EVIDENCIADA. ORDEM CONCEDIDA. Hipótese em que os pacientes realizaram loteamento de solo urbano, sem prévia autorização dos órgãos públicos competentes e em desacordo com as disposições legais. Se o loteamento encontrava-se regularizado antes do oferecimento da denúncia, não há que se falar em conduta típica. Precedentes. Ausência de justa causa para a ação penal evidenciado, ensejando a reparação do constrangimento ilegal pela via do habeas corpus. Deve ser cassado o acórdão recorrido para trancar a ação penal instaurada contra os pacientes. Ordem concedida, nos termos do voto do Relator. (HC 56.726/SP, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 12/06/2006, DJ 01/08/2006, p. 500, REPDJ 14/08/2006, p. 309).

Vale dizer que, ao lado das transgressões praticadas pelos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) nas atividades que comprometem o meio ambiente, em geral a conduta comissiva desses agentes vem acompanhada da inércia do Município em combater as infrações, que não exerce as atribuições constitucionais de ordenação dos espaços habitáveis e de planejamento da urbe, para proporcionar desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (CF, arts. 30, VIII, e 182). A desordenada ocupação do solo protagonizado, por exemplo, pelos loteamentos clandestinos e irregulares e pelas favelas, gerou a proliferação de habitações edificadas sem critérios técnicos de solidez e estabilidade (insegurança) e em condições subumanas (insalubridade); o surgimento de focos de degradação do meio ambiente e da saúde (loteamento em área de proteção ambiental); o adensamento populacional incompatível com o meio físico (má localização) e desprovido de equipamentos urbanos e comunitários, gerando crescimento caótico das cidades; a marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas).

Ao final, o dinheiro público acaba sendo investido para resolver uma situação irregular já consolidada, que deveria ter sido, desde o seu início e de acordo com a Lei, realizada pelo loteador, o qual captou dinheiro fácil, num verdadeiro enriquecimento ilícito, em prejuízo suportado por toda a população.

Ocorre que, uma vez instalados em determinada área, os cidadãos clamam por condições mínimas de habitabilidade, pouco se importando se quem lhe vendeu o lote tem responsabilidade ou não em lhe fornecer a infraestrutura básica necessária para um bem viver, até porque, a regularização destas áreas, como bem sustenta Fernandes¹⁹³ é um direito coletivo que deve ser adotado pelo Poder Público de modo a possibilitar que “as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental”.

Assim, o Poder Público, que desimportando a situação, até porque na maioria das vezes incorreu-se em omissão na fiscalização dos empreendimentos (loteamentos e desmembramentos) feitos de qualquer forma, também tem o dever de promover o que Bonizzato¹⁹⁴ designa de consequência natural imposta nos centros urbanos do país, ou seja, “a desejada qualidade de vida e bem-estar social”, premissa que na visão do autor representa uma nova era, qual seja, “a da garantia real de igualdade, dignidade humana, cidadania e, quiçá, sustentabilidade de nossas cidades”, tudo mediante investimentos com dinheiro público.

¹⁹² SILVA, José Carlos Alves da. *Favelas e meio ambiente urbano*. In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 235.

¹⁹³ FERNANDES, Edésio. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*. In: Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 358.

¹⁹⁴ BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 190.

Por fim, a Lei Federal nº 6.766/79 traz as disposições finais dispendo sobre a forma de alteração do uso do solo rural para fins urbanos e os parcelamentos que são considerados de interesse público, ou seja, aqueles parcelamentos vinculados aos planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal ou entidades autorizadas por Lei.

Mukai¹⁹⁵, citado por Romanini, sustenta que “a Lei 6.766/1979 tem o mérito de efetuar o entroncamento de aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais que naturalmente incidem sobre o ato de parcelar o solo urbano, ao contrário do Decreto-lei nº 58/1937”.

Assim, no mesmo sentido que conclui Romanini, é permitido afirmar que a Lei Federal nº 6.766/79 é um importante instrumento de organização da área urbana, que visa determinar padrões mínimos para implantação de loteamentos e desmembramentos nas cidades, de modo a definir o sistema viário, os equipamentos urbanos e comunitários e áreas públicas, bem como, impor responsabilidades, tanto para os agentes privados como para o Poder Público, em nome da ordem urbana e o bem estar das pessoas.

4.2 O CONCEITO E O PAPEL DAS ÁREAS INSTITUCIONAIS

Importante ressaltar que os centros urbanos também são uma das espécies de meio ambiente criado, embora existam entendimentos divergentes na doutrina brasileira, motivo pelo qual se formaram duas posições quanto ao assunto.

A primeira posição é a visão estrita, para qual o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos, sendo que despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais.

A segunda posição é a visão ampla, para qual o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Essa visão sustenta que meio ambiente engloba meio ambiente natural ou físico (solo, água, ar, energia, fauna e flora), o meio ambiente artificial ou humano (edificações, equipamentos e edificações produzidas pelo homem).

Aliás, talvez seja por isso que a Lei Federal nº 6.938/81, artigo 3º, dispõe que o meio ambiente seria a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

¹⁹⁵ MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, apud ROMANINI, op. cit., p. 165.

Assim, as áreas urbanas, que de certa forma são objeto deste estudo, enquadram-se como meio ambiente artificial, ou seja, aquele meio ambiente criado pelo homem, nas quais estão as cidades brasileiras, com todas as suas peculiaridades, inclusive até as áreas institucionais.

Mas, destaca-se desde já, a preocupação do presente estudo e a busca por soluções se dá quanto às áreas institucionais destinadas a preservação do verde, de parques, bosques, de espaços naturais de interação, contato e lazer das pessoas, uma vez que como bem alerta Salazar Junior¹⁹⁶, “as consequências ambientais provocadas pelos centros urbanos não se limitam a sua circunscrição, sendo notadas em todo o seu entorno, podendo atingir florestas, rios, e outros aspectos do meio ambiente natural existente nos arredores”.

Na mesma esteira de pensamento, também alertam Guimarães e Moreira¹⁹⁷:

A intensa centralização provocada pelos conglomerados urbanos demonstra-se extremamente destrutiva. Interessante estudo do World Watch Institute destaca que, apesar de as cidades ocuparem cerca de 2% da superfície terrestre, elas contribuem com a emissão de 78% do total de gases carbônicos decorrentes de atividades humanas, com o consumo de 76% de toda a madeira industrializada e com a utilização de 60% da água doce presente no planeta! (...) Sendo assim, há de se concordar que, nas regiões metropolitanas – cujos problemas ambientais são obviamente mais profundos e perceptíveis -, a atuação do Poder Público no controle das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação demonstra-se ainda mais relevante(...).

O próprio Secretário de Estado do Rio Grande do Sul, Afonso Mota, em recente artigo publicado no *Jornal Zero Hora*¹⁹⁸ também coloca que as cidades estão vendo seus problemas se agravarem nos últimos tempos, apontando um dos motivos que acarretou toda essa problemática, ou seja, a inadequada ocupação de espaços, o que impõe aos governantes e a sociedade a necessidade de pensar as cidades, colocando-as no centro do debate, já que é neste território e aglomerado de pessoas que tudo acontece.

Salazar Junior¹⁹⁹ ainda lembra de que já na Declaração do Meio Ambiente da Conferência de Estocolmo (1972) deu-se o primeiro passo para envolver o meio ambiente artificial no contexto das questões ambientais globais, destacando os seguintes princípios:

¹⁹⁶ SALAZAR JUNIOR, João Roberto. *O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano*. In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 140.

¹⁹⁷ GUIMARÃES, Virgínia Totti & MOREIRA, Danielle de Andrade. *As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental*. In: O direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 83-84.

¹⁹⁸ MOTTA, Afonso. In: *Jornal Zero Hora*. Edição de 01 de dezembro de 2012, nº 17.222. p. 16.

¹⁹⁹ Idem, p. 140-141.

Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futuras. (...).

Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos. (...).

Princípio 16. Nas regiões onde existe risco de as altas taxas de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas da população prejudicarem o meio ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de população possa impedir a melhora do meio e obstaculizar o desenvolvimento deveriam ser aplicadas políticas demográficas que mantivessem o respeito pelos direitos humanos fundamentais e ao mesmo tempo contassem com a aprovação dos governos interessados.

Na mesma linha de argumentação, Carrera²⁰⁰ também sustenta que o marco inicial que deu início a preocupação com o congestionamento claustrofóbico de algumas cidades, tendo como um dos fatores a depredação ambiental, foi a Conferência de Estocolmo de 1972, a partir da qual se deu início um novo modelo de desenvolvimento que primava políticas públicas que visassem à qualidade do meio ambiente urbano, natural e artificial.

Assim, conclui o autor, a ecologia passou a ser considerada parceira inseparável da economia e do meio ambiente urbano, sendo que o meio ambiente, outrora visto como fonte unitária e inesgotável de recursos passou a ser visto de forma global.

A partir desta nova concepção, ainda segundo Carrera, não se havia conseguido implementar de forma efetiva um desenvolvimento sustentável, ou seja, “utilizar os bens ambientais, de maneira que se possa conservar a fonte de origem, garantindo os recursos para as gerações presentes e futuras, sem colocar em risco os sistemas naturais”.

Carrera ainda elenca que durante a trajetória que visava alcançar o desenvolvimento sustentável, surgem às tecnologias limpas, os produtos verdes, a certificação ambiental, sendo que a sociedade passa ter como meta o crescimento e o desenvolvimento sustentável, meta esta resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNCED/92, sendo que “o desenvolvimento urbano não consegue ficar desassociado do conceito paradigmático de cidade sustentável”.

Portanto, é evidente que a vida no meio ambiente artificial e as consequências advindas, embora toda a tecnologia existente, somente será possível com a destinação de espaços que visem primordialmente o meio ambiente natural, caso contrário, até poderá haver

²⁰⁰ CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 5-7.

vida, mas não será vida com qualidade e bem estar social. E como bem afirma Henrique²⁰¹, “a natureza se insere na cidade através dos jardins e praças”.

Milaré²⁰² sustenta que a sociedade civil atual busca o bem estar dos seus cidadãos, sendo um dos caminhos para se alcançar tal estágio à implantação de uma política urbana que prime pela preservação ambiental, vez que, principalmente nas grandes cidades, os problemas relativos ao meio ambiente, dentre os quais a ausência de áreas verdes, ganham enorme dimensão.

Surge então um problema, um questionamento que parece de difícil solução, qual seja, como proporcionar ao ser humano urbano a premissa assegurada no art. 225 da Constituição Federal - “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações” - em meio ao concreto, ao asfalto, a prédios, avenidas, viadutos, graus elevados de poluição decorrente da indústria e de automóveis?

Talvez não exista uma medida que possa solucionar todas as consequências trazidas pela ocupação massiva de espaços nos centros urbanos, mas pelo menos medidas que as mitiguem existem, bastando que o poder público, dentro do exercício de poder de polícia administrativa, o qual, como bem ensina Freitas²⁰³ “existe para os direitos fundamentais, não o contrário”, exija o cumprimento da lei e fiscalize os empreendimentos dos particulares.

É necessário obrar objetivamente cidades sustentáveis, um direito assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Mas, como atingir este objetivo?

Segundo Carrera²⁰⁴, alcançar a sustentabilidade da cidade no meio urbano depende, como uma das prerrogativas, da observância de alguns princípios, quais sejam: o princípio dos limites ambientais; o princípio da gestão da procura; o princípio da eficácia ambiental; e o princípio da equidade.

Para o autor o princípio dos limites ambientais leva em consideração o limite e a suportabilidade ambiental frente ao congestionamento e descontrole dos sistemas ambientais da cidade, uma vez que quase inexitem políticas públicas voltadas à gestão racional dos recursos naturais na cidade. Nas palavras de Carrera²⁰⁵, “se os limites da realização de

²⁰¹ HENRIQUE, Wendel. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 118.

²⁰² MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 662-663.

²⁰³ FREITAS, Juez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 90.

²⁰⁴ CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 45-48.

²⁰⁵ Idem, p. 45-48.

determinadas atividades humanas forem ultrapassados, os ecossistemas deterioram-se e o mal pode ser irreversível”.

Pelo princípio da gestão de procura, Carrera²⁰⁶ sustenta que “os governos têm de regular os mercados e as atividades públicas, incluídos a configuração e o funcionamento das cidades, conciliando as aspirações de melhoria da qualidade de vida com a gestão (redução ou recondução) de determinadas procuras sociais, em lugar de satisfazê-las com risco para o meio ambiente, com tradicionalmente fazem os serviços públicos”.

Já o princípio da eficácia ambiental, para o autor, “consiste em conseguir o máximo benefício econômico por unidade de recursos utilizados e de resíduos produzidos”, visando evitar a utilização desnecessária de recursos naturais.

Quanto ao princípio da equidade, este visa à distribuição equitativa dos bens naturais, de modo que as classes menos favorecidas também tenham acesso e a possibilidade de desfrutar de um meio ambiente urbano saudável, tanto quanto lhes é proporcionado às classes mais abastadas, que por concentrar maior riqueza, tem a possibilidade de usufruir mais dos recursos naturais.

Carrera²⁰⁷, quanto às cidades sustentáveis, conclui que:

Lastimavelmente, depois das avaliações e estudos apresentados, chegamos a conclusão de que a cidade sustentável, nos atuais moldes e padrões, ainda é algo utópico, sem consistência. A todos nós resta o desafio de transformarmos esta utopia em realidade, através de ações práticas e efetivas. De nada adianta possuímos modernos modelos de desenvolvimento tecnológico se ainda convivemos com índices de mortalidade infantil gigantescos, com IDH's muito baixos, sem qualquer tipo de saneamento básico. Por outro lado, as grandes metrópoles estão morrendo a cada dia, vítima de um êxodo descontrolado e ainda taxas de poluição do ar altíssimas, que comprometem a qualidade de vida dos próprios habitantes das cidades. Portanto, implementar a sustentabilidade no meio urbano é um grande desafio, que por vezes pode deixar a pecha de utópico e encontrar caminhos não tão angustiante realidade.

Assim, não pairam dúvidas de que as áreas institucionais destinadas aos parques com meio ambiente natural prevalecendo e permitindo que, mesmo no meio ambiente artificial, as populações urbanas possam interagir com a natureza, tem papel de instrumento mitigatório das consequências advindas da grande concentração de pessoas em um determinado espaço, contribuindo também para que se alcance o direito fundamental de um meio ambiente equilibrado, disposto na Constituição Federal, bem como o status de cidade sustentável.

²⁰⁶ CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 45-48

²⁰⁷ Idem, p. 105-106.

Ainda, quanto aos parques verdes de interação da população com o meio ambiente natural em centros urbanos, se ousa discordar do que afirma a americana Jacobs²⁰⁸, a qual tece uma série de críticas a estas áreas livres impingindo-lhe a fama de imprestáveis, de espaços que facilitam a prática da violência e de meros espaços vazios entre os prédios que ninguém usufrui.

Ora, se assim fosse, não se veria grande número de pessoas ocupando os parques e áreas verdes livres para prática de esportes, ponto de encontro e descanso nas cidades que fizeram um planejamento de bem localizar estas áreas verdes livres. Assim, a convicção é de que os espaços livres que cultuem a meio ambiente natural, dentro das cidades, é de extrema importância para o bem estar social e emocional da população, inclusive até por questão de saúde pública.

Portanto, pelos motivos acima elencados, é possível acreditar que o ordenamento jurídico brasileiro dispôs a necessidade de se reservar, quando do parcelamento de determinada gleba de terras, o espaço para uma área institucional, que terá primordialmente a destinação para a preservação de um espaço cultuador do meio ambiente natural, de modo a proporcionar que as populações dos centros urbanos tenham a disponibilidade de interação com a natureza.

Nesta linha de argumentação concluí-se que as áreas institucionais, pela Lei Federal nº 6.766/79, são glebas que o empreendedor de um loteamento deve doar ao Município, para que ali sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, como praças, áreas de lazer, áreas verdes, construção de escolas, unidades de saúde e repartições públicas.

Já na concepção de plano diretor, é possível afirmar que as áreas institucionais constituem-se em glebas estrategicamente demarcadas no entorno de um centro urbano quando da fase do prognóstico da cidade, que segundo Rech & Rech²⁰⁹ é momento de definir “as diretrizes do projeto de município”, como áreas de interesse público, de modo a salvaguardá-las da atuação do interesse privado, dispostas de maneira a abranger o conjunto da cidade e proporcionar aos seus habitantes o contato com o meio ambiente natural como uma forma de mitigar os problemas diários que assolam os que vivem nos grandes centros urbanos e de preservação ambiental.

²⁰⁸ JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 97-121.

²⁰⁹ RECH, Adir Ubaldo & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 264.

Nas palavras de Rech & Rech²¹⁰, as áreas institucionais podem ser designadas como “a natureza selvagem deixada ou trazida para dentro da cidade”, de modo a proporcionar um ambiente urbano ligado à natureza, equivalendo à qualidade de vida para a população.

Afonso da Silva²¹¹ diz que as áreas verdes, uma espécie de espaço livre, na antiguidade eram destinadas ao deleite de imperadores e sacerdotes, sendo que na Grécia apareciam como lugares destinados ao passeio e a conversação das pessoas.

Para os romanos, estas áreas eram artigos de luxo reservadas aos mais ricos. Na Idade Média as áreas verdes eram dispostas no interior das quadras, sendo depois absorvidas pelas edificações.

No Renascimento, segundo Afonso da Silva²¹² às áreas verdes “transformam-se em gigantescas cenografias, evoluindo, no Romantismo, como parques urbanos e lugares de repouso e distração dos cidadãos”.

Mais adiante Afonso da Silva²¹³ também sustenta que:

A cidade industrial moderna, com seu cortejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados a ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores. A Carta de Atenas elevou os espaços verdes à condição de matéria-prima do urbanismo, mencionando-os em vários de seus princípios – exigindo, por exemplo, que todo o bairro residencial deve contar com a superfície verde necessária para a ordenação dos jogos e desportos dos meninos, dos adolescentes e dos adultos, que as novas superfícies verdes devem destinar-se a fins claramente definidos: devem conter parques infantis, escolas, centros juvenis ou construções de uso comunitário, vinculados intimamente à vivenda. Daí a grande preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas non aedificandi, até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

Afonso da Silva²¹⁴ lembra que a política urbana, segundo o texto constitucional, deve ter como objetivo primordial o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de modo a garantir o bem estar de seus habitantes, construindo e ordenando um meio ambiente urbano

²¹⁰ RECH, Adir Ubaldino & RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 264.

²¹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 272-273.

²¹² Idem, p. 273.

²¹³ Idem, p. 273.

²¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 226-227.

equilibrado e saudável, a partir da garantia e previsão, nas cidades, de recursos naturais urbanos, dentro dos quais se enquadram as áreas verdes.

Citando Harvey Perloff, Afonso da Silva²¹⁵ destaca essa importância da qualidade do meio ambiente urbano, fator que cada vez mais tem sido um assunto de interesse público.

Desta forma,

Perloff lembra, a partir daí, que a qualidade do meio ambiente urbano se torna cada vez mais um assunto de interesse público. Por isso é que os planos urbanos, antes preocupados basicamente com o controle do uso do solo, voltam sua atenção, hoje, até com certa ênfase, para os recursos naturais urbanos. Água, ar, solo e áreas verdes são componentes da realidade urbana e por ela intensamente consumidos.

Entende-se então que estas áreas exercem papel de extrema importância para o bem estar da sociedade urbana, vez que permitem o contato direto com a natureza e proporcionam espaços de convivência e aptos ao lazer para às pessoas que diariamente vivem a correria atribulada das cidades.

Ainda, estas áreas primam pela questão ambiental dentro das cidades, sendo verdadeiros pulmões dos centros urbanos, proporcionando uma melhor qualidade de vida para os habitantes daqueles espaços.

4.3 A PREVISÃO DE ÁREAS INSTITUCIONAIS NO PLANO DIRETOR

Antes de qualquer coisa, é necessário que se esclareça que o termo área institucional abrange, além das áreas verdes, objeto central deste estudo e com destino à construção de praças, parques e áreas de lazer, contato e convivência, também às áreas destinadas a construção de ruas, avenidas, escolas, enfim, todo e qualquer equipamento público.

Freitas²¹⁶ ensina que área institucional constitui-se de “todo espaço público de loteamento destinado ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbano e comunitário, áreas verdes, espaços livres de uso público, vias, praças e jardins, e áreas destinadas a edifícios públicos”.

²¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 227.

²¹⁶ FREITAS, José Carlos de. *Bens públicos de loteamentos e sua proteção legal*. In: Revista de Direito Imobiliário. São Paulo: nº 46. p. 186.

Guzzo²¹⁷, por sua vez, sustenta que pode ser considerada área verde aquela área “onde há o predomínio de vegetação arbórea, englobando praças, os jardins públicos e os parques urbanos”.

Destaca-se que a Lei Federal nº 6.766/79, Lei de Parcelamento do Solo, antes das alterações trazidas pela Lei nº 9.785/99, dispunha em seu art. 4º, inciso I que “as áreas destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como os espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo”.

O §1º da Lei, por sua vez destacava que “a percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida”.

Com o advento da Lei nº 9.785/99, a Lei Federal nº 6.766/79 sofreu alterações, sendo que o inciso I, do art. 4º passou a dispor que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”.

Ainda, o § 1º, do art. 4º da Lei também sofreu alteração passando a dispor que “a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”.

Assim, percebe-se que a Lei Federal nº 6.766/79, antes das alterações trazidas pela Lei Federal nº 9.785/99, uniformizava nacionalmente a questão das áreas institucionais que deveriam ser doadas quando do parcelamento de uma determinada gleba de terras, impondo uma porcentagem mínima (35%), ao passo que com as alterações, tudo ficou a cargo dos Municípios, a partir dos seus planos diretores, que devem tratar do assunto sob pena de ficar uma lacuna quanto às áreas institucionais.

Desta forma, a partir das alterações na Lei Federal nº 6.766/79, os Municípios passaram a ter competência plena para legislar sobre as áreas institucionais, sempre a partir do plano diretor.

²¹⁷ GUZZO, Perci. *Áreas verdes urbanas*. In: <http://educar.sc.usp.br/biologia/prociencias/areasverdes.html>. Acesso em: 17-12-2012. p. 1.

Na realidade, anteriormente às alterações, a Lei Federal estabelecia regras de parcelamento do solo com certa autonomia para, pelo menos, impor porcentagens mínimas de áreas institucionais a serem doadas quando do parcelamento do solo, de modo que os Municípios observassem um parâmetro mínimo a ser previsto no seu Plano Diretor, podendo, a seu critério, aumentar a referida porcentagem, mas nunca fixá-la a abaixo do mínimo previsto na Lei Federal.

Sob uma ótica pessoal em relação à legislação federal é de que está visava proteger as áreas institucionais daqueles planos diretores que não fossem aprovados como uma lei sólida, que de fato obrigasse o administrador a respeitá-la, hipótese que ameaçaria sua existência, a qual ficaria a critério e bel prazer dos gestores públicos descomprometidos com um meio ambiente saudável.

Mas, na realidade, o que se pôde perceber é que os planos diretores, gestados na sua maioria após as alterações da Lei Federal nº 6.766/79, ainda não se adequaram, já que a maioria das leis municipais que foram consultadas para o desenvolvimento da presente pesquisa, sequer menciona às áreas institucionais, o que demonstra certa desobediência ao que dispõe a Lei Federal e evidencia a lacuna deixada pela falta de cuidado dos Municípios em disporem sobre matéria que lhe compete.

Foram escolhidos para análise e verificação do preenchimento das condições que a Lei Federal nº 6.766/79 exige sobre as áreas institucionais, aleatoriamente, planos diretores de cidades pequenas, médias e grandes, o que permite que os dados constatados demonstrem a realidade da maioria das cidades brasileiras.

Por primeiro traz-se à colação algumas considerações sobre o plano diretor da cidade de Veranópolis, localizada na serra do Estado do Rio Grande do Sul, conhecida nacionalmente como a terra da longevidade, cuja qual possui uma área de 289,4 km² e uma população de 26.121 habitantes. Em consulta ao site oficial do município – www.veranopolis.rs.gov.br – é encontrada a Lei Municipal nº 5.056/2007, que dispõe sobre o plano diretor.

O plano diretor do Município de Veranópolis dispôs como um dos objetivos da política territorial, no seu art. 10²¹⁸, inciso VIII, a elevação da qualidade de vida da população

²¹⁸ Art. 10 São objetivos gerais da política territorial:

I - promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável;

II – garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;

III - reverter o processo de segregação sócio-espacial na cidade por intermédio da oferta de áreas para produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, e da

mediante a previsão de áreas verdes e de lazer, mas, no decorrer da Lei, nenhuma outra referência foi encontrada que dispusesse a forma em que se daria essa previsão ou em que hipótese ou índice.

Somente são encontrados índices relativos às áreas institucionais na Lei Municipal nº 3.654/98, que dispõe sobre loteamentos, desmembramentos e fracionamentos de imóveis urbanos, na parte em que trata do processo de loteamento, artigo 8º, que dispõe que “as áreas de recreação e de uso institucional não poderão ser inferiores a 10% (dez per cento) da área total do imóvel a ser loteado”.

No §2º do mesmo artigo da Lei, ainda dispõe-se que “a percentagem de áreas públicas, consideradas tais aquelas destinadas à abertura de vias, de uso institucional e as de

urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes;

IV - garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;

V - prevenir distorções e abusos na utilização econômica da propriedade, coibindo o uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor, que resulte na sua subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

VI - adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e evitando a sobrecarga nas redes instaladas;

VII - promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público;

VIII - elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos, equipamentos sociais e espaços verdes e de lazer qualificados;

IX - garantir a acessibilidade universal, entendida como o acesso de todos a qualquer ponto do território, por intermédio da rede viária e do sistema de transporte público;

X - estimular parcerias entre os setores público, privado e com a sociedade civil organizada em projetos de urbanização e de ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, mediante o uso de instrumentos para o desenvolvimento urbano atendendo as funções sociais da cidade;

XI - consolidar o centro principal e secundários, incentivando a dinamização das atividades econômicas e a ampliação do uso habitacional;

XII - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído;

XIII - contribuir para a construção e difusão da memória e identidade, por intermédio da proteção do patrimônio histórico, artístico, urbanístico e paisagístico, utilizando-o como meio de desenvolvimento sustentável;

XIV - aumentar a eficiência econômica da cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado, inclusive por meio do aperfeiçoamento administrativo do setor público;

XV - fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental;

XVI - desenvolver relações regionais, nacionais e internacionais com associações e instituições multilaterais, bem como com organismos governamentais, no intuito de estabelecer parcerias e convênios de interesse da cidade e viabilizar financiamentos e programas de assistência técnica;

XVII - estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando a produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas;

XVIII - promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem segmentos da população e se refletem no território, por meio de políticas públicas sustentáveis;

XIX - incluir políticas afirmativas nas diretrizes dos planos setoriais, visando a redução das desigualdades de gênero;

XX - criar mecanismos de Planejamento e Gestão Participativa nos processos de tomada de decisão;

XXI - associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais municípios da região, contribuindo para a gestão integrada.

recreação, excluídas aquelas de que trata o parágrafo primeiro desse artigo, não poderá ser inferior a trinta e cinco por cento (35%) da gleba, salvo em loteamentos populares, caso que poderá ser reduzida”.

Assim, o que se percebe é que as áreas institucionais, no caso da cidade de Veranópolis, continuam sendo dispostas na Lei de Parcelamento de Solo, contrariando a Lei Federal nº 6.766/79, que impõe sua previsão no plano diretor. Uma particularidade que merece ser apontada é a previsão exclusiva de 10% da gleba a ser loteada para áreas de recreação e institucionais, mas posteriormente a lei faz uma confusão ao dispor uma porcentagem de 35% para áreas públicas destinadas à abertura de vias, de uso institucional, e as de recreação, o que demonstra uma repetição difícil de ser entendida e desenvolvida.

Desta forma, o que se pode perceber é que quanto à previsão de índices e das próprias áreas institucionais, o plano diretor de Veranópolis deixou uma lacuna, contrariando a legislação federal, embora faça referência às áreas verdes considerando-as um instrumento de elevação da qualidade de vida da população.

Em seguida é analisado o plano diretor do município de Canela, localizado na região serrana do Estado do Rio Grande do Sul, cidade turística conhecida nacionalmente pelas belezas naturais e pela neve que costuma cair na estação do rigoroso inverno gaúcho. Canela possui uma área de 254 km² e uma população de 39.229 habitantes.

O plano diretor está disposto na Lei Complementar nº 17/2008, sendo que estabelece como uma das diretrizes da cidade (artigo 3º, inciso III²¹⁹) a qualidade ambiental a partir da preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem. O artigo 5º, que trata do uso e ocupação do solo, no inciso III²²⁰ também dispõe que as ocupações territoriais devem ocorrer com a preservação da vegetação nativa, a qual deve dominar a paisagem.

No capítulo do zoneamento, artigo 22, inciso III²²¹, estão determinadas as áreas especiais, que de certa forma indicam um cuidado que se deve ter com áreas dentro do

²¹⁹ Art. 3º Da Qualidade de Vida e Meio Ambiente:

II - Preservar, recuperar e proteger o meio ambiente e a paisagem;

²²⁰ Art. 5º. Do uso e ocupação do solo:

III - assegurar que o PDM preserve a característica dominante que está vinculada a sua paisagem. Isto indica a busca de uma ocupação do território onde a vegetação nativa esteja sempre presente, dominando a paisagem, nunca se sobrepondo a esta.

²²¹ Art. 22. O Zoneamento, ANEXOS 1 e 2, indica parcelas do território municipal com as mesmas características, em função de peculiaridades a serem estimuladas nas seguintes categorias:

III - Zona Especial - ZE: Áreas com características ambientais sensíveis localizadas dentro do perímetro urbano e que devem ser objeto de avaliação permanente pelo CMP. Nestas áreas só será permitida a utilização dos usos institucionais, de interesse coletivo e projetos especiais, bem como a execução de residências unifamiliares com no máximo dois pavimentos acima do RN, em qualquer circunstância, para valorização da vegetação.

perímetro urbano que somente poderiam ser utilizadas para fins de interesse coletivo e especial.

No plano diretor de Canela, não é encontrado nenhum índice que indique a área que um loteador deve doar quando do parcelamento do solo, o qual tem regras definidas em capítulo próprio que somente dispõe que a doação de áreas é um dos requisitos para aprovação do loteamento e que estas áreas, uma vez doadas, passarão ao domínio do Município (artigo 66, § 2º, inciso III).

Mais adiante o plano diretor de Canela, quando trata dos condomínios por unidades autônomas, dispõe no seu artigo 73, § 2º, inciso VII²²², que os referidos condomínios deverão dispor de no mínimo 35% da área da gleba para área de uso comum, sendo que, segundo o inciso XI²²³, deste percentual, 15% deverá ser destinado a áreas verdes.

Assim, ao que se pôde constatar é que o plano diretor de Canela, embora demonstre a preocupação com a preservação de ambientes naturais dentro da área urbana, inclusive expressamente dispondo índices a serem reservados para áreas públicas no caso dos condomínios, não atende claramente ao comando que a Lei Federal nº 6.766/79 determina.

Prosseguindo a pesquisa por amostragem de municípios, se analisa o plano diretor do município de Caxias do Sul, também localizado na serra do Estado do Rio Grande do Sul, e que possui uma área aproximada de 1.644 km² e uma população de 435.564 habitantes, constituindo-se na maior cidade do interior do estado e podendo ser considerada uma cidade de porte médio.

Em consulta ao site oficial do município de Caxias do Sul – www.caxias.rs.gov.br – é encontrada a Lei Complementar nº 290/2007, que dispõe sobre o plano diretor. A lei dispõe, no seu artigo 4º²²⁴, sobre a estrutura do Município a partir do escalonamento, de modo a dividi-lo em unidades territoriais para facilitar o planejamento, as ações públicas, inclusive definir critérios para a implantação dos equipamentos sociais.

²²² VII – Os Condomínios por Unidade Autônoma de Terreno deverão possuir no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) de área de uso comum (vias, instalações, áreas institucionais, de recreação e verdes), priorizando-se, nestas, as áreas de preservação ambiental;

²²³ XI - As áreas verdes deverão ser, no mínimo, de 15% (quinze por cento) da área total da gleba podendo este percentual estar inserido nos 35% (trinta e cinco por cento) previstos no inciso VII;

²²⁴ Art. 4º O escalonamento trata da divisão do Município em unidades territoriais de planejamento e administração, considerando os usos, a ocupação, as atividades, a estrutura viária, os elementos naturais, o regime urbanístico, bem como a organização social e cultural de escalas diferenciadas, e busca atingir os seguintes objetivos:

I - organizar territorial e administrativamente o Município;

II - constituir-se em instrumento de planejamento e das ações públicas;

III - definir critérios para implantação dos equipamentos sociais;

IV- proceder à oferta descentralizada de serviços; e

V - estabelecer critérios de organização social e de relações com a comunidade.

O artigo 5º²²⁵ também prevê que a política de escalonamento do Município visará, dentre outros objetivos, “estimular a criação de espaços públicos, constituindo-os como elementos de integração às atividades humanas”. Mais adiante, o plano diretor de Caxias do Sul destina uma seção ao meio ambiente, dos artigos 54 a 56, mas especificamente sobre as áreas institucionais e porcentagens de ocupação das mesmas, nada pode ser vislumbrado.

Por outro lado, de forma parecida com o que ocorre com o Município de Veranópolis, Caxias do Sul também trata das áreas institucionais na Lei Municipal nº 6.810/2007, a Lei de Parcelamento do Solo, na qual é encontrada a definição de áreas destinadas ao uso público e espaços livres de uso público (artigo 4º, incisos X e XII). No artigo 27²²⁶ da Lei, sob a enunciação de área não viária, temos disposto que a reserva de áreas institucionais deve ocorrer na porcentagem de 15% da gleba loteada, sendo que 50% desta área devem ser destinadas para áreas de recreação e 50% para instalação de equipamentos públicos comunitários.

Ainda, o §2º do mesmo artigo faz previsão de que a área de uso público pode ser “traduzida em outros bens imóveis e edificações situadas fora do empreendimento, desde que de equivalente valor, expresso o interesse público”, o que permite concluir que o empreendedor de um parcelamento pode dispor outro bem imóvel ou edificação fora daquela área, ao invés de dispor em favor do Município uma área de uso público na gleba parcelada, sempre observando que o valor seja compatível.

A lei municipal também faz previsão de área institucional quando trata dos condomínios urbanísticos, dispondo no artigo 32, parágrafo único que “em qualquer caso o projeto urbanístico deverá contemplar o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) da área do empreendimento para uso comum dos condôminos, dos quais no mínimo 50% (cinquenta por cento) destinados ao lazer e recreação, e no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) destinados a reflorestamento e/ou manutenção da mata nativa”.

²²⁵ Art. 5º A Política do Escalonamento, consideradas as possibilidades e as limitações reais do Município, visará:

V - estimular a criação de espaços públicos, constituindo-os como elementos de integração às atividades humanas;

²²⁶ Art. 27. Do parcelamento nas formas de Loteamento, Desmembramento e Condomínio Urbanístico, deverá ser reservada área não viária, correspondente ao mínimo 15% (quinze por cento) da área total da gleba para uso público, a qual deverá ser doada ao Município, sem qualquer ônus para este, sendo 7,5% (sete vírgula cinco por cento) destinados à área de recreação e 7,5% (sete vírgula cinco por cento) para instalação de equipamentos públicos comunitários.

§ 1º Excetua-se, para efeito de cálculo do percentual referido no caput, as áreas correspondentes à faixa de domínio da rede de transmissão de alta tensão, e as áreas de preservação permanente, desde que tituladas em favor do Município.

§ 2º A área referida no caput, poderá ser traduzida em outros bens imóveis e edificações situadas fora do empreendimento, desde que de equivalente valor, expresso o interesse público.

Desta forma, é possível constatar que o Município de Caxias do Sul também não cumpre o que dispõe a Lei Federal nº 6.766/79 quando a matéria versa sobre as áreas institucionais, já que o plano diretor, especificamente, nada dispõe. O que ocorre é que a Lei Municipal de Parcelamento do Solo acaba por preencher a lacuna deixada pelo plano diretor, mas não de forma clara, vez que denomina de áreas não viárias as áreas institucionais.

Por fim, procurou-se analisar o plano diretor do Município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. O plano da capital está disposto na Lei Complementar nº 434/99. Porto Alegre, que possui uma área de 496,82 km² e uma população de 1.413.237 habitantes, é conhecida como uma das capitais mais arborizadas do Brasil, já que contabiliza 14,78 m² de vegetação para cada habitante, superando inclusive a meta 12 m² de área verde por habitante estabelecida pela Organização Mundial de Saúde.

Seu plano diretor, de fato, diferencia-se dos demais que foram analisados. De imediato, o plano diretor de Porto Alegre, artigo 5º, inciso I²²⁷, elenca como estratégia de estruturação urbana a reserva de espaços abertos com vistas a valorizar o patrimônio ambiental. No artigo 13²²⁸, o plano diretor também estabelece como objetivo da estratégia de qualificação ambiental, a valorização do patrimônio ambiental.

Um diferencial que merece destaque, até porque dispõe sobre o objeto desta pesquisa, é o fato do plano diretor de Porto Alegre tratar diretamente da matéria relacionada ao parcelamento do solo, em capítulo próprio, a partir do art. 134. Nos artigos 137²²⁹ e 138²³⁰,

²²⁷ Art. 5º Constituem a Estratégia de Estruturação Urbana:

I - Programa de Espaços Abertos, que propõe a implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana ou regional, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, com vistas a potencializar a legibilidade da cidade através do fortalecimento das centralidades e da valorização do patrimônio ambiental.

²²⁸ Art. 13. A Estratégia de Qualificação Ambiental tem como objetivo geral qualificar o território municipal, através da valorização do Patrimônio Ambiental, promovendo suas potencialidades e garantindo sua perpetuação, e da superação dos conflitos referentes à poluição e degradação do meio ambiente, saneamento e desperdício energético.

²²⁹ Art. 137. No parcelamento do solo serão destinadas áreas à malha viária e à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, obedecendo ao traçado e ao regime urbanístico estabelecidos pelo PDDUA. § 1º Os percentuais de áreas públicas destinadas no parcelamento do solo, bem como os padrões e normas técnicas pertinentes, devem atender ao disposto nos Anexos 8 e 9.

§ 2º Os equipamentos públicos urbanos são os equipamentos que compõem as redes de abastecimento de água, os serviços de esgoto cloacal e pluvial, de energia elétrica, comunicação, iluminação pública e gás.

§ 3º Os equipamentos públicos comunitários são os de lazer, cultura, educação, saúde, segurança e o espaço para a associação de moradores, sendo os três últimos de caráter local.

²³⁰ Art. 138. As áreas de destinação pública observarão o disposto nos Anexos 8.1, 8.2 e 9.

§ 1º Se a destinação de áreas públicas não atingir o percentual estabelecido ou, ainda, se as áreas forem inadequadas à finalidade pública prevista, a complementação dar-se-á na forma de terrenos urbanizados, descritos e caracterizados como lotes destinados à implantação da malha viária ou de equipamentos públicos comunitários, podendo ser objeto de permuta ou venda visando ao cumprimento da destinação e utilização pública original constante do projeto e memorial descritivo do parcelamento do solo.

§ 2º Os lotes referidos no parágrafo anterior poderão ser localizados fora dos limites da área do parcelamento do solo, desde que mantida a correspondência de valores monetários de avaliação, podendo esta ser realizada

o plano diretor de Porto Alegre expressamente exige a destinação de áreas para a implantação de equipamentos públicos quando do parcelamento do solo, inclusive permitindo a permuta de áreas com áreas fora daquela que está sendo parcelada, desde que mantida a paridade de valores.

No artigo 144²³¹, quando o assunto são os loteamentos, o plano diretor de Porto Alegre dispõe que a porcentagem de área pública não poderá ser inferior a 35% da gleba e nem superior a 50%, impondo ao empreendedor, segundo artigo 145²³², a tarefa de arborizar as vias e praças e executar a construção dos equipamentos urbanos dentro das normas técnicas exigíveis pelo poder público.

No caso de desmembramentos, a lei de Porto Alegre, segundo artigo 149²³³, também exige áreas públicas, as quais serão destinadas a equipamentos públicos comunitários ou

por empresa especializada, devidamente cadastrada no Município, de comum acordo entre o Poder Executivo e o empreendedor.

§ 3º O disposto nos parágrafos anteriores aplica-se a todas as áreas de destinação pública oriundas de parcelamento do solo.

§ 4º No caso de incidência de sistema viário ou equipamentos comunitários previstos no PDDUA sobre área objeto de parcelamento do solo, inicialmente se calculará o percentual de áreas de destinação pública em função da área titulada, nos termos desta Lei, e posteriormente, em caso dessa incidência ser superior aos padrões dos Anexos 8.1 e 8.2, a diferença será adquirida pelo Município.

§ 5º Poderão ser descontadas, para efeito da aplicação do art. 51, da área de destinação pública:

I - as destinadas à malha viária que excederem aos gabaritos das vias V.3.1 (22,50m - vinte e dois metros e cinquenta centímetros), quando localizadas nas Áreas Predominantemente Produtivas e Corredores de Desenvolvimento, e das vias V.4.1 (17,50m - dezessete metros e cinquenta centímetros) nas demais áreas;

II - as áreas destinadas a equipamentos comunitários que excederem ao limite estabelecido no Anexo 8.1;

III - as áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos de abastecimento de água e serviços de esgoto cloacal.

§ 6º As áreas de destinação pública podem, na hipótese do § 1º, a critério do SMGP, ser convertidas em moeda corrente nacional, cujo valor será destinado à aquisição de outras áreas para implantação de equipamentos públicos comunitários, sendo que a forma de pagamento será objeto de regulamentação através de decreto do Poder Executivo.

²³¹ Art. 144. A destinação de área pública, em loteamento, não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) do total da gleba, nem superior a 50% (cinquenta por cento), salvo acréscimo no limite máximo por proposta do loteador.

Parágrafo único. Nas áreas destinadas a praças e escolas podem ser implantados outros equipamentos públicos comunitários, a critério do SMGP e ouvida a comunidade, desde que não acarretem ônus ao loteador e que sejam atendidos os requisitos estabelecidos em regulamentação específica.

²³² Art. 145. É de responsabilidade do loteador a execução e arborização das vias e praças e a execução dos equipamentos públicos urbanos, de acordo com as normas técnicas dos órgãos competentes, além do fornecimento das placas de denominação de logradouros e das obras de demarcação de lotes e quadras constantes nos projetos aprovados.

²³³ Art. 149. Desmembramento é o parcelamento de imóvel em lotes destinados à edificação com aproveitamento do sistema viário oficial.

§ 1º No desmembramento, as áreas públicas serão destinadas a equipamentos públicos comunitários, no percentual estabelecido no Anexo 8.2.

§ 2º As áreas de destinação pública podem, a critério do SMGP, ser convertidas em moeda corrente nacional, cujo valor será destinado à aquisição de outras áreas para implantação de equipamentos públicos comunitários, sendo que a forma de pagamento será objeto de regulamentação através de decreto do Poder Executivo.

convertidas em moeda corrente cujo valor será utilizado para a compra de outras áreas também destinadas a implantação de equipamentos públicos.

Assim, ao que se pôde perceber, o plano diretor de Porto Alegre, em matéria de áreas institucionais, é o mais específico dos quatro planos que foram analisados, uma vez que expressamente dispôs, obedecendo ao comando da Lei Federal nº 6.766/79, sobre a porcentagem de áreas públicas que devem ser destinadas nos casos de parcelamento do solo.

Mas, em entendimento pessoal, mesmo sendo mais específico, o plano diretor de Porto Alegre ainda não é a maneira mais adequada de se dispor do ordenamento das áreas institucionais. Passa-se, desta forma, a elencar e explicar os motivos pelos quais assim foi possível concluir.

A todo o momento é possível perceber que os planos diretores e as leis municipais de parcelamento do solo fazem uma verdadeira confusão de nomenclaturas, dispondo sobre áreas públicas, áreas viárias, áreas institucionais, etc.

Já foi referido no presente trabalho que o termo área institucional engloba as vias de circulação, as áreas para instalação de equipamentos públicos e as áreas verdes onde se constroem praças, parques, enfim, locais de convivência e que privam a preservação de espaços verdes nos centros urbanos.

O que não ocorre, e justamente neste ponto que se apresenta falha, é uma diferenciação entre as modalidades de área institucional, seja nos planos diretores, seja nas leis municipais de parcelamento do solo, de modo a definir a porcentagem que cada uma delas deve ter - motivo pelo qual se evidencia a confusão.

A própria Lei Federal nº 6.766/79 comete uma primeira falha quando não mais dispõe uma porcentagem mínima de área institucional a ser destinada quando do parcelamento do solo, deixando a cargo dos municípios legislarem sobre a matéria, o que se percebe que não ocorre a contento. Uma segunda falha ocorre quando não se diferencia áreas verdes, que privam pela questão ambiental, das demais áreas (vias de circulação e para instalação de equipamentos urbanos).

Interpretando objetivamente, uma hipótese que poderia ser pensada e que parece viável, seria separar áreas verdes das demais áreas, com objetivo de solucionarmos em parte o problema e acabarmos com as confusões. Todas elas ainda passariam a serem designadas áreas institucionais, mas seriam tratadas de modo diverso.

§ 3º Será permitido o desmembramento de imóvel em Área Especial com o objetivo de destacar parte do mesmo desde que não descaracterize a Área Especial, caso em que as áreas de destinação pública serão calculadas sobre a parcela destacada.

A Lei Federal nº 6.766/79, de modo a respeitar a autonomia e competência dos municípios para legislar sobre a matéria, estabeleceria tão somente um comando geral, qual seja, de que as áreas institucionais destinadas às vias de circulação e instalação de equipamentos urbanos teriam seus índices fixados em legislação municipal que trata do parcelamento do solo.

Já quanto às áreas institucionais destinadas à implantação de áreas verdes, a Lei Federal nº 6.766/79 deveria elencar um percentual mínimo de 15%, devendo seu regramento ocorrer no plano diretor, mediante um estudo que leve em consideração toda a extensão da cidade, de modo à previamente demarcar, a partir dos zoneamentos e no momento da construção do prognóstico da cidade, estas áreas e designá-las de interesse público.

Estas áreas deveriam ser nominadas de zonas verdes.

O plano diretor também determinaria que nos casos de parcelamento do solo, segundo a zona verde já demarcada para aquela macrozona, dentro do qual está inserida a gleba de terra a ser parcelada, o empreendedor deveria dispor em favor do poder público determinada porcentagem de área para implementação do espaço verde (mínimo de 15%), podendo, ainda, esta área ser revertida em dinheiro caso a gleba parcelada não adentrasse na área da zona verde previamente demarcada, de modo que o poder público pudesse dispor de fundos para futura desapropriação e formação da área verde daquela macrozona.

Desta forma, parece que seria possível acabar com as confusões que foram apontadas ao longo das análises acima elencadas a partir dos planos diretores analisados, bem como dar um destino efetivo a infinidade de pequenas áreas ditas verdes que mínguam no entorno das cidades e que de fato não cumprem papel ambiental algum, agrupando-as, o que proporcionaria um melhor aproveitamento pela população e proporcionaria o alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado em favor do cidadão que habita as aglomerações urbanas.

Aliás, Arfelli²³⁴ também destaca esta confusão cometida pela legislação municipal quanto às áreas verdes no meio ambiente urbano, destacando que “é comum observar que as leis municipais de uso e ocupação do solo urbano, acabam por equipara-las às áreas de lazer, permitindo até que seja constituído de áreas de preservação permanente, o que pode gerar problemas que afetam as condições de habitabilidade da população urbana no que se refere, sobretudo ao bem estar”.

²³⁴ ARFELLI, Amauri Chaves. *Áreas verdes e de lazer – considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo*. In: www.justitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf. Acesso em: 10-12-2012.

Importante também citar a contribuição de Guzzo²³⁵ ao falar da legislação e do planejamento atinente às áreas verdes:

O Código de Áreas Verdes e Arborização Urbana de uma cidade é o instrumento legal e de gerenciamento mais importante que pode existir para assegurar a existência de espaços que desempenhem funções de melhorias do ambiente urbano e da qualidade de vida dos seus habitantes. Com relação ao planejamento, deve-se pensar primeiro na cidade como um todo, propondo a existência e funcionalidade de um sistema municipal de áreas verdes ou de espaços livres, considerando a densidade populacional dos bairros ou setores da cidade e o potencial natural das áreas existentes.

Assim, forma-se a convicção de que o plano diretor é quem deve dispor sobre índices de áreas institucionais destinadas à implantação de espaços verdes e de áreas naturais, ao passo que quanto às áreas destinadas às vias de circulação e para instalação de equipamentos públicos, estas deveriam ser disciplinadas nas leis municipais de parcelamento do solo. Porém, tudo começaria a partir de um comando geral disposto na Lei Federal nº 6.766/79, para depois ser complementado pelos municípios de acordo com suas peculiaridades e realidade local, o que respeitaria a sua competência para legislar sobre a matéria.

4.4 AS ÁREAS INSTITUCIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Como já foi referido aqui, o Brasil, nas últimas décadas, viu sua população migrar para as cidades, o que, portanto, fez surgir a necessidade de ambientes que privassem pelo ambiente natural, tão essenciais para se ter qualidade de vida e bem estar social, até por que são uma questão de saúde, em vista de que esta migração dificultou e até afastou as pessoas do contato com a natureza.

Embora o grande avanço no controle das ocupações urbanas, com a construção de um ramo do direito especificamente para regradar a matéria, como bem elencou Maricato²³⁶, a exclusão urbanística ainda existe e é muitas vezes ignorada oficialmente pelas cidades, pois que tal hipótese pode ser evidenciada na maioria dos centros urbano a partir das áreas em que se formam as chamadas favelas, semelhantes aos burgos medievais segundo a autora.

Maricato critica os órgãos municipais de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o controle urbanístico que emite os alvarás e o habite-se, pois que

²³⁵ GUZZO, Perci. *Áreas verdes urbanas*. In: <http://educar.sc.usp.br/biologia/prociencias/areasverdes.html>. Acesso em: 17-12-2012. p. 7.

²³⁶ MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 122-123.

parece que os mesmos desconhecem o universo de exclusão existente nas cidades, na maioria das vezes por sua culpa, vez que deixam de agir quando necessário, permitindo que ocupações ocorram e se legitimem, com o tempo, ao alvedrio da lei.

Estas ocupações ilegais, loteamentos clandestinos sem um mínimo de infraestrutura para abrigar pessoas, que ocorrem com vistas grossas das autoridades, ainda segundo Maricato, são extremamente disfuncionais e trazem consequências de alto potencial lesivo para a sustentabilidade ambiental, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania, vez que falta saneamento ambiental, temos riscos iminentes de desmoronamentos e de enchentes.

Pode ser incluído, como fator de risco para a concretização destas consequências, a total falta de zelo pelas áreas verdes, que com as ocupações ilegais e sem ordenamento, ao invés de salvaguardadas ou de pelo menos de ser reservados espaços destinados a cultuação do verde que permitam o contato das pessoas urbanas com a natureza, acabam por destruir o pouco de verde que existe, o que ajuda a causar tragédias como as que são observadas em várias cidades do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos.

O Rio de Janeiro é um exemplo que pode ser utilizado para ilustrar as consequências advindas da ocupação ilegal e o desrespeito das áreas verdes nas encostas de morros, uma vez que tanto na capital como em outras cidades do interior do Estado é fácil perceber que os governos têm fechado os olhos para a ocupação destas encostas, as quais ocorrem desordenada e ilegalmente, destruindo a vegetação, de modo a deixar a terra descoberta, e preenchendo de pequenos casebres os morros, sendo o resultado bastante conhecido, qual seja, os desmoronamentos em épocas de chuvas, causando muitos prejuízos e muitas mortes.

Assim sendo, o que se percebe é que a falta de planejamento na ocupação das áreas dentro de um conglomerado urbano, sem um mínimo de infraestrutura e sem a destinação de áreas para que ali se preserve a natureza, além de se respeitar as áreas verdes já existentes, pode ser muito perigoso para a população que vive insegura e com má qualidade de vida.

Guzzo²³⁷ elenca que as áreas verdes exercem uma função ecológica nas cidades, trazendo benefícios como:

- a. purificação do ar pela fixação de poeiras e gases tóxicos e pela reciclagem de gases através dos mecanismos fotossintéticos;
- b. melhoria do microclima da cidade, pela retenção de umidade do solo e do ar e pela geração de sombra, evitando que os raios solares incidam diretamente sobre as pessoas;

²³⁷ GUZZO, Perci. www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a_cidade.pdf. Acesso em: 18/12/2012.

- c. redução na velocidade do vento;
- d. influência no balanço hídrico, favorecendo infiltração da água no solo e provocando evapo-transpiração mais lenta;
- e. abrigo à fauna, propiciando uma variedade maior de espécies, conseqüentemente influenciando positivamente para um maior equilíbrio das cadeias alimentares e diminuição de pragas e agentes vetores de doenças; e
- f. amortecimento de ruídos.

Ainda, as áreas institucionais destinadas aos espaços verdes também desempenham a grande tarefa de absorver as águas da chuva, servindo como meio de prevenção de enchentes, cujas quais tanto castigam os grandes centros urbanos nas temporadas de verão, a exemplo do que se tem visto em São Paulo e Porto Alegre.

Arfelli²³⁸ também destaca que:

A Carta de Atenas elevou os espaços verdes a condição de matéria prima do urbanismo, mencionando-os em vários de seus princípios, exigindo, por exemplo que todo o bairro residencial deve contar com a superfície verde necessária para a ordenação dos jogos e desportos dos meninos, dos adolescentes e dos adultos, que as novas superfícies verdes devem destinar-se a fins claramente definidos: devem conter parques infantis, escolas, centros juvenis ou construções de uso comunitário, vinculadas intimamente a vinivenda. É inegável a vocação das áreas verdes ao lazer e recreação, mas ainda que nelas seja admissível certos tipos de construções, o que as caracteriza é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando destinados ao uso público.

Observa-se que a urbanização traz consigo enormes passivos ambientais, além de afastar o homem do salutar contato com ambiente natural e impor-lhe a convivência com a poluição atmosférica, visual, sonora, os congestionamentos, as inundações, todas conseqüências de uma aglomeração urbana.

Mudar esta realidade talvez seja impossível, mas a melhora está ao alcance comum, dependendo tão somente de planejamento que permita determinar a forma que deve ocorrer a ocupação do solo urbano. E, se for tomada essa direção, um dos instrumentos que não se pode abrir mão é o ordenamento legal das áreas institucionais destinadas a preservação do verde.

Afonso da Silva²³⁹ também sustenta que, além da função recreativa e higiênica, as áreas verdes também possuem finalidade de equilíbrio do meio ambiente urbano, de elemento de equilíbrio psicológico, de reconstituição de tranquilidade e de recomposição do temperamento, dando colorido e plasticidade ao meio urbano quando bem distribuídas.

²³⁸ ARFELLI, Amauri Chaves. *Áreas verdes e de lazer – considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo*. In: www.justitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf. Acesso em: 10/12/2012.

²³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 306.

Também servem para a atenuação dos ruídos, a fixação e retenção de pó, a reoxigenação do ar, o oferecimento de sombra e o embelezamento.

Guzzo²⁴⁰ destaca que as áreas verdes, além das mais diversas funções, proporcionam um melhor ambiente na cidade, que já tão excessivamente impactado, bem como benefícios aos seus habitantes.

O Autor ainda destaca essas funções:

A função ecológica deve-se ao fato da presença da vegetação, do solo não impermeabilizado e de uma fauna mais diversificada nessas áreas, promovendo melhorias no clima da cidade e na qualidade do ar, água e solo. A função social está intimamente relacionada com a possibilidade de lazer que essas áreas oferecem à população. Com relação à este aspecto, deve-se considerar a necessidade de hierarquização, segundo as tipologias e categorias de espaços livres, tema que será abordado a seguir. A função estética diz respeito à diversificação da paisagem construída e o embelezamento da cidade. Com relação a este aspecto deve ser ressaltada a importância da vegetação. A função educativa está relacionada com a possibilidade imensa que essas áreas oferecem como ambiente para o desenvolvimento de atividades extra-classe e de programas de educação ambiental. A função psicológica ocorre, quando as pessoas em contato com os elementos naturais dessas áreas, relaxam, funcionando como anti-estresse. Este aspecto está relacionado com o exercício do lazer e da recreação nas áreas verdes. No entanto, a serventia das áreas verdes nas cidades está intimamente relacionada com a quantidade, a qualidade e a distribuição das mesmas dentro da malha urbana. Com relação à quantidade, a seguir estaremos discutindo a questão do índice de áreas verdes públicas e outros índices que mensuram a quantidade de vegetação nas cidades. Com relação à qualidade e distribuição, pretende-se abordar a questão da hierarquização dos espaços livres e aspectos relacionados à manutenção, conservação e planejamento dessas áreas.

Desta forma, parece que resta evidente que as áreas institucionais destinadas a cultivar ambientes verdes possuem um extraordinário potencial de proporcionar a população urbana a tão prometida qualidade ambiental que nossa Constituição Federal, em seu artigo 227, dispõe. Existe uma clara interferência na qualidade de vida dos seres por meio das funções sociais, ecológicas, estéticas e educativas, cujas quais amenizam as consequências negativas da urbanização, como bem sustentam Caporusso e Matias²⁴¹.

Caporusso e Matias²⁴² também lembram que:

Diversos autores, dentre eles Cavalheiro & Del Picchia (1992), Lima et al. (1994), Henk-Oliveira (1996), Nucci (2001), Vieira (2004), Toledo & Santos (2008), citam vários benefícios que as áreas verdes podem trazer ao homem nas cidades, como:

²⁴⁰ GUZZO, Perci. *Áreas verdes urbanas*. In: <http://educar.sc.usp.br/biologia/prociencias/areasverdes.html>. Acesso em: 17-12-2012. p. 3.

²⁴¹ CAPORUSSO, Danúbia & MATIAS, Lindon Fonseca. *Áreas verdes urbanas: avaliação e proposta conceitual*. In: 1º Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. São Paulo: Unesp, 2008. p. 77. <http://www.rc.unesp.br/igce/simpgeo/71-87danubia.pdf>.

²⁴² Idem, p. 77.

controle da poluição do ar e acústica, aumento do conforto ambiental, estabilização de superfícies por meio da fixação do solo pelas raízes das plantas, abrigo à fauna, equilíbrio do índice de umidade no ar, proteção das nascentes e dos mananciais, organização e composição de espaços no desenvolvimento das atividades humanas, valorização visual e ornamental do ambiente, recreação, diversificação da paisagem construída. A vegetação tem efeitos diretos sobre a saúde mental e física da população. Henk-Oliveira (1996) salienta ainda que estes elementos contribuem para valorização de áreas para convívio social, valorização econômica das propriedades e para a formação de uma memória e do patrimônio cultural. Para Milano (1990) apud Vieira (2004) a principal função do sistema de áreas verdes urbanas não deve ser apenas a criação de refúgios para que as pessoas possam “escapar” da cidade. Além disso, estas áreas devem possibilitar à população momentos de lazer e recreação em contato com a natureza, respeitando sua vivência urbana e contato com outras pessoas. Neste sentido, Henk-Oliveira (1996) argumenta que o “estilo de vida urbano e a estrutura cultural das cidades são elementos associados à tendência ao sedentarismo, aumentando a demanda por áreas verdes e espaços para recreação”. (p. 11)

Em vista de tudo o que foi apresentado no decorrer do presente trabalho, ou seja, embora todo esforço que tem ocorrido para disciplinar as questões urbanas, importante trazer a visão de Reali²⁴³, para o qual o ambiente urbano demonstra-se desolador, vez que a degradação, a pobreza, a falta de habitação e de saneamento, bem como, sob um prisma extremamente pessoal, a falta de áreas verdes, permite concluir que há muito a ser feito para se efetivar o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, vez que não basta afirmar-se legalmente os direitos, mas são necessários mecanismos concretos de efetivação desses direitos.

Na mesma esteira Maricato²⁴⁴ tece críticas ao Estatuto da Cidade, vez que, embora considerado exemplo de lei para o mundo, o mesmo tem aplicação inversa ao motivo que o inspirou, quando a questão envolve o direito de propriedade, já que em que pese a Constituição Federal tenha previsto a função social da propriedade urbana e o direito de moradia, na prática tal não ocorre, pois que ainda o que se vê atualmente são a concentração da propriedade e a exclusão ou o despejo dos pobres.

A verdade é que somente o texto legal não vai resolver todos os problemas, sendo necessária a sensibilização do ser humano, que na questão urbana é algoz e vítima, pois que tudo o que executa e pode lhe trazer benefício financeiro momentâneo, logo adiante o prejudicará, minimizando-lhe o bem estar e a qualidade de vida.

Além da legislação e todo o esforço que tem sido feito para minimizar as consequências que o crescimento dos centros urbanos traz consigo, entende-se que seja

²⁴³ REALI, Darcí. *A sustentabilidade como princípio norteador dos planos diretores de desenvolvimento urbano*. In: *Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 186.

²⁴⁴ MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 189.

necessário um maior empenho e conscientização de todos no sentido de perceber que a natureza é necessária para a sobrevivência do ser humano no planeta, inclusive nas cidades.

A de se contar com o compromisso dos administradores públicos em construir planos diretores sólidos e participativos, observando posteriormente as regras do jogo, planejando a ocupação da cidade com todo o cuidado e exigindo que a fiscalização seja mais efetiva, além de proporcionar a todas as faixas da população possibilidade de morar bem, com qualidade de vida, com um mínimo de dignidade.

Necessário também que haja um comprometimento da própria sociedade, que também deve fazer sua parte, ou seja, além de observar as regras legais, deve ser um fiscal, deve dentro de seu espaço reservar uma espécie de pequena área de preservação permanente, que embora mínima, mas que multiplicada por milhares de propriedades existentes numa cidade, poderá fazer a diferença.

Somente assim será possível alcançar o resultado adequado e esperado de um meio ambiente ecologicamente equilibrado também nas cidades, que poderá permitir, no futuro próximo, a colheita dos frutos, senão por esta, pelas futuras gerações.

Portanto, parece óbvio concluir que as áreas institucionais destinadas ao verde, que ainda não possuem um disciplinamento uniforme na legislação dos municípios, os quais possuem plena competência para legislar sobre a matéria, são instrumentos de eficaz resultado para a preservação ambiental, contribuindo para satisfazer o comando constitucional expresso no artigo 227, da Carta Magna, bem como para proporcionar a população urbana qualidade de vida, contato com a natureza e bem estar social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da construção do presente trabalho procurou-se enfatizar a necessidade, cada vez maior, de um planejamento para a ocupação dos espaços urbanos, já que no Brasil, nas últimas décadas, a grande maioria da população passou a viver nas cidades, de modo a que os centros urbanos privem pela preservação de áreas verdes, que devem ser reservadas a partir do plano diretor, proporcionando, conseqüentemente, aos seus habitantes, a possibilidade do contato com a natureza, o que acaba resultando em qualidade de vida, em que pese os problemas vivenciados nas grandes aglomerações urbanas, tais como poluição, congestionamentos e alagamentos.

Diante da nova realidade, o ordenamento jurídico brasileiro viu-se obrigado a pensar e construir um ramo do direito voltado tão somente para a questão urbana. Aos poucos foi-se construindo o direito urbanístico, um ramo do direito público que tem por objetivo organizar e sistematizar as normas de natureza compulsória e cogente, mediante princípios e diretrizes ordenadoras dos espaços habitáveis, com vistas à garantia da sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida para o ser humano que habita as cidades.

Esta caminhada em direção à construção de um ramo do direito voltado às cidades ganhou maior ênfase a partir da Constituição Federal de 1988, que expressamente reservou um capítulo específico para tratar da política urbana (arts. 182 e 183), o que permitiu que o legislador voltasse sua atenção para os problemas urbanos, passando a criar leis que disciplinassem a matéria e preenchessem a lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, a partir da previsão constitucional foi concebido o Estatuto da Cidade, que criou uma série de instrumentos, permitindo, e até obrigando, que o administrador passasse a planejar a cidade e buscasse o desenvolvimento urbano de forma sustentável, sempre com vistas à preservação do meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas.

Desta série de instrumentos, ganha destaque o plano diretor, que, implementado de forma participativa, define uma série de instrumentos urbanísticos que têm dentre seus objetivos o combate à especulação imobiliária, a regularização fundiária dos imóveis urbanos, o ordenação das ocupações urbanas, de modo a proporcionar bem estar social a população, e a implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado segundo previsão do artigo 225 da Constituição Federal.

Assim, o Estatuto da Cidade, ao dispor sobre o plano diretor, objetivou construir um instrumento de planejamento que permita direcionar o futuro da cidade, de modo a fazer com

que o crescimento das aglomerações urbanas se dê de forma a permitir o alcance do bem estar social e a observância da preservação do meio ambiente mediante o respeito aos princípios fundamentais ambientais.

O plano diretor, instrumento obrigatório por força de lei, passou a ser adotado pelo administrador público, prioritariamente para aqueles municípios com população acima dos 20.000 habitantes, mas sua adoção tem se dado de forma massiva por todas as cidades, desimportando o tamanho, vez que se demonstrou a importância do planejamento urbano nos dias atuais. Como já foi dito no decorrer da pesquisa, o plano diretor é a política pública urbanística mestra a ser adotada por toda e qualquer cidade, a partir da qual se desencadeiam outras políticas públicas.

Ao Município cabe observar e seguir os princípios fundamentais estabelecidos na Carta Magna, de modo que as ações tenham como norte a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas a se alcançar o bem estar de todos os cidadãos que vivem nas cidades, desde os mais abastados até os mais humildes, permitindo o acesso aos instrumentos urbanísticos, hipóteses que podem ser alcançadas, através de políticas públicas formuladas mediante a ampla participação da sociedade a partir do plano diretor.

Sabe-se que a ocupação urbana traz consigo uma série de danos ao meio ambiente, dentre os quais é possível destacar a devastação do verde, dos ambientes naturais, de florestas. Tendo em vista as consequências trazidas pelo parcelamento do solo, que ocorre no desenvolvimento das cidades, também se fez necessário determinar regras a serem observadas pelos empreendedores urbanos quando da construção de um loteamento ou desmembramento.

Assim, a partir da Lei Federal nº 6.766/79 o ordenamento jurídico passou a dispor de regras mínimas a serem observadas, dentre as quais restou disciplinado a necessidade de reserva de espaços chamados áreas institucionais, que segundo a Lei, nada mais são do que glebas que o empreendedor de um loteamento deve doar ao município, para que ali sejam instalados equipamentos públicos e comunitários, tais como praças, áreas de lazer, áreas verdes, áreas institucionais para a construção de escolas, unidades de saúde, repartições públicas. O objetivo foi minimizar as consequências da ocupação a partir de alguns cuidados.

A partir desta obrigação legal, a pesquisa ora apresentada deu uma maior atenção e destaque para as áreas institucionais destinadas a preservação e construção de espaços verdes, para a preservação da natureza e passíveis de proporcionar ao cidadão urbano a possibilidade do contato com um meio ambiente mais próximo do natural.

Procurou-se apontar onde e como estas áreas verdes deveriam estar previstas, já que a Lei Federal nº 6.766/79 sofreu alterações e passou a dispor que estes espaços devem estar

previstos no plano diretor de cada cidade, bem como se estas áreas também não teriam função de preservação ambiental.

Com a análise de alguns planos diretores de cidades da região demonstrou-se que os mesmos não vêm dispondo de forma clara sobre as áreas institucionais, embora que quase todos tenham considerações voltadas à observância da preservação ambiental como forma de proporcionar aos seus habitantes uma melhor qualidade de vida nas cidades.

Sugestões foram feitas, como a diferenciação das áreas institucionais destinadas a mobilidade e equipamentos públicos, cujas quais deveriam ser disciplinadas na Lei de Parcelamento do Solo, daquelas destinadas às áreas verdes (parques, praças, jardins), as quais deveriam ser disciplinadas no plano diretor com previsão de porcentagem mínima a ser respeitada quando do parcelamento do solo, sempre com áreas pré-determinadas e mapeadas quando da construção do plano diretor, no momento do prognóstico da cidade, gravadas com ônus de interesse público.

Desta forma, foi possível observar que as áreas institucionais destinadas ao verde, embora a flagrante confusão feita pelos planos diretores e a falta de um disciplinamento uniforme na legislação dos municípios, são instrumentos de enorme eficácia para a preservação ambiental, contribuindo para o alcance do direito ao um meio ambiente ecologicamente equilibrado, segundo o artigo 227, da Carta Magna, fator que proporciona a população urbana qualidade de vida, saúde, através do contato com a natureza, e bem estar social.

REFERÊNCIAS

- ALOCHIO, Luis Henrique Antunes. *Plano diretor e estatuto da cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas: Milênio, 2006.
- AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ARFELLI, Amauri Chaves. *Áreas verdes e de lazer – considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo*. In: www.justitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf.
- BARBOZA, Jovi Vieira. QUINTEIRO, Wilson Luiz Darienzo. *Do Plano Diretor: em face do meio ambiente artificial*. Maringá: Editora Projus, 2007.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BAUMAN, Zigmunt. *Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos*. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *Teoria da norma jurídica*. Tradução Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudati. Bauru: EDIPRO, 2008.
- BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2011.
- BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Brasília, 1988.
- _____. *Lei Federal nº 6.766, de 1979*. Brasília, 2000.
- _____. *Lei Federal nº 10.257, de 2001*. Brasília, 2000.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano diretor*. In: *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CAMMAROSANO, Márcio. BEZNOS, Clovis. *Direito Ambiental e Urbanístico: estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CAPORUSSO, Danúbia. MATIAS, Lindon Fonseca. *Áreas verdes urbanas: avaliação e proposta conceitual*. In: 1º Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. São Paulo: Unesp, 2008.

- CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CARRERA, Francisco; SÉGUIN, Elida. *Planeta terra: uma abordagem de direito ambiental.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana.* São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CORDEIRO, Antonio. *A proteção de terceiros em face de decisões urbanísticas.* Coimbra: Almedina, 1995.
- COSTA, Regina Helena. *Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988.* São Paulo: Caohurb, 1999.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga.* Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- COUTINHO, Ronaldo. BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- _____. ROCCO, Rogério, orgs. *O direito ambiental das cidades.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009
- DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental.* Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- _____. FERRAZ, Sérgio, coord. *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001.* 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- _____. FIGUEIREDO, Lúcia Valle, coords. *Temas de direito urbanístico 2.* São Paulo: Revista do Tribunais, 1991.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico.* 2. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.
- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- DÓRIA, Roberto. *O município: o poder local.* São Paulo: Página Aberta, 1992.
- DUGUIT, León. *Las transformaciones Del derecho.* Traduzido Del francés por Adolfo G. Posada Y Ramón Jaén e Carlos G. Pasada. S. L.: Heliasta, s/d.
- ECKARDT, Wolf Von. *A crise das cidades: um lugar para viver.* Tradução Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado.* Tradução Ruth M. Klauss. São Paulo: Centauro, 2002.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. VALENÇA, Márcio Moraes. *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, José Carlos de. *Bens públicos de loteamentos e sua proteção legal*. In: Revista de Direito Imobiliário. São Paulo: nº 46.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: o direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. *Discricionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Ambiental Urbanístico*. Porto Alegre: Editora Magister, 2005.

_____. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: RT, 1983.

_____. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUZZO, Perci. *Áreas verdes urbanas*. In: <http://educar.sc.usp.br/biologia/prociencias/areasverdes.html>.

HABERMAS, Jürgen. *O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal*. Tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

HENRIQUE, Wendel. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009.

HERMANY, Ricardo. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 7, organizadores Jorge Renato Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

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

[HTTP://artigosrobertomoraes.blogspot.com.br/2006/07/principios-para-o-plano-diretor.html](http://artigosrobertomoraes.blogspot.com.br/2006/07/principios-para-o-plano-diretor.html).

[HTTP://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a_cidade.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a_cidade.pdf).

[HTTP://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf](http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf).

ISERHARD, Antonio Maria. *A função socioambiental da propriedade no Código Civil*. In: Revista Trabalho e ambiente v. 2, n. 2/3. Caxias do Sul: EDUCS, 2003/2004.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JORNAL ZERO HORA. Edição de 01 de dezembro de 2012, nº 17.222.

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

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Tradução Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

LIRA, Ricardo. *Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária*. In: COUTINHO, Ronaldo. BONIZZATO, Luigi (Orgs.). *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LYNCH, Kevin. *A boa forma da cidade*. Portugal: Edições 70, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MACRUZ, João Carlos. MACRUZ, José Carlos. MOREIRA, Mariana. *O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr., 2002.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Limitações urbanas ao direito de propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATA, Luiz Roberto da. *Direito ambiental das cidades: o estatuto da cidade à luz do direito ambiental*. In: COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords). *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. São Paulo: RT, 2004.

_____. *O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: RT, 1986.

_____. *Direito de construir: pressupostos urbanísticos estéticos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

- _____. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MENDONÇA, Francisco. *Cidade, ambiente e desenvolvimento*. Curitiba: UFPR, 2004.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.
- _____. *Direito urbanístico e ambiental*. São Paulo: Fórum, 2007.
- _____. *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Tradução Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MUSSI, Andréa Quadrado. GOMES, Daniela. FARIAS, Vanderlei de Oliveira, orgs. *Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: IMED, 2011.
- OSORIO, Letícia Marques, org. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- PAULA, Alexandre Sturion de. *Estatuto da Cidade e Plano Diretor: teoria e modelos de legislação*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.
- PAVIANI, Jayme. SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. *Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educs, 2006.
- PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- PINHEIRO, Carla. *Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- _____. RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: leis 6.766/79 e 9.785/99*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SANT'ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: LEUD, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Andreas J. Krell ...[et AL.]. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas de direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2006.

SPANTIGATI, Frederico. *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1973.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. PAVIANI, Jayme, orgs. *Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educs, 2006.

STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TOBA, Marcos Maurício. *Do plano diretor*. In: *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10/07/2001 – comentários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ANEXO A - LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

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

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a

evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).~~

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- ~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- ~~u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

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

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

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

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

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

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

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

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

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

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

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

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como~~

~~aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º - O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º - (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 4º - Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.
(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:
(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas

sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: .(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~"Art. 1º~~

~~.....~~

~~III – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180^o da Independência e 113^o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

ANEXO B - LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º- Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 3º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

~~§ 5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)~~

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

~~Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.~~

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

CAPÍTULO II

Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

~~I — as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;~~

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

~~III — ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;~~

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

~~§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.~~

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004)

Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

CAPÍTULO III

Do Projeto de Loteamento

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

~~Parágrafo único — As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de 2 (dois) anos.~~

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos.
(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

~~Art. 8º. O Município de menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderá dispensar, por lei, a fase de fixação das diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei, para a aprovação do loteamento.~~

Art. 8º Os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

~~Art. 9º. Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos e memorial descritivo, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais, todos relativos ao imóvel.~~

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

~~III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;~~

~~III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010)~~

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

§ 3º Caso se constate, a qualquer tempo, que a certidão da matrícula apresentada como atual não tem mais correspondência com os registros e averbações cartorárias do tempo da sua apresentação, além das consequências penais cabíveis, serão consideradas insubsistentes tanto as diretrizes expedidas anteriormente, quanto as aprovações consequentes. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

CAPÍTULO IV

Do Projeto de Desmembramento

~~Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo:~~

Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis

competente, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo: (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II - a indicação do tipo de uso predominante no local;

III - a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

~~Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, em especial o inciso II do art. 4º e o art. 5º desta Lei.~~

Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - O Município, ou o Distrito Federal quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no § 1º do art. 4º desta Lei.

CAPÍTULO V

Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

~~Parágrafo único. O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)~~

~~§ 1º - O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).~~

~~§ 2º (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011).~~

§ 1º O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º (Vide Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

~~Art. 13. Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:~~

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único - Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

~~Art. 16. A lei municipal definirá o número de dias em que um projeto de loteamento, uma vez apresentado com todos os seus elementos, deve ser aprovado ou rejeitado.~~

Art. 16. A lei municipal definirá os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 1º Transcorridos os prazos sem a manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, os prazos serão de noventa dias para a aprovação ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

CAPÍTULO VI

Do Registro do Loteamento e Desmembramento

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

~~I - título de propriedade do imóvel;~~

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

- a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
- b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
- c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - certidões:

- a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- c) de ônus reais relativos ao imóvel;
- d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

~~V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;~~

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º - Os períodos referidos nos incisos III, alínea b e IV, alíneas a, e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas serem extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º - A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 5º No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo

de 5 cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º - Registrado o loteamento, o Oficial de Registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Art. 20. O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio.

Parágrafo único - No Registro de Imóveis far-se-á o registro do loteamento, com uma indicação para cada lote, a averbação das alterações, a abertura de ruas e praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos.

Art. 21. Quando a área loteada estiver situada em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro será requerido primeiramente perante aquela em que estiver localizada a maior parte da área loteada. Procedido o registro nessa circunscrição, o interessado requererá, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior, até que o loteamento seja registrado em todas. Denegado registro em qualquer das circunscrições, essa decisão será comunicada, pelo Oficial do Registro de Imóveis, às demais para efeito de cancelamento dos registros feitos, salvo se ocorrer a hipótese prevista no § 4º deste artigo.

§ 2º - É defeso ao interessado processar simultaneamente, perante diferentes circunscrições, pedidos de registro do mesmo loteamento, sendo nulos os atos praticados com infração a esta norma.

§ 3º - Enquanto não procedidos todos os registros de que trata este artigo, considerar-se-á o loteamento como não registrado para os efeitos desta Lei.

§ 4º - O indeferimento do registro do loteamento em uma circunscrição não determinará o cancelamento do registro procedido em outra, se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta, e desde que o interessado requeira a manutenção do registro obtido, submetido o remanescente do loteamento a uma aprovação prévia perante a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

~~Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010)~~

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

§ 1º - A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º - A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada.

Art. 24. O processo de loteamento e os contratos de depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca.

CAPÍTULO VII

Dos Contratos

Art. 25. São irrevogáveis os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros.

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

I - nome, registro civil, cadastro fiscal no Ministério da Fazenda, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;

II - denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;

III - descrição do lote ou dos lotes que forem objeto de compromissos, confrontações, área e outras características;

IV - preço, prazo, forma e local de pagamento bem como a importância do sinal;

V - taxa de juros incidentes sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente a 10% (dez por cento) do débito e só exigível nos casos de intervenção judicial ou de mora superior a 3 (três) meses;

VI - indicação sobre a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote compromissado;

VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

§ 1º O contrato deverá ser firmado em 3 (três) vias ou extraídas em 3 (três) traslados, sendo um para cada parte e o terceiro para arquivo no registro imobiliário, após o registro e anotações devidas.

§ 2º Quando o contrato houver sido firmado por procurador de qualquer das partes, será obrigatório o arquivamento da procuração no registro imobiliário.

§ 3º Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 4º A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 5º Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3º converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 27. Se aquele que se obrigou a concluir contrato de promessa de venda ou de cessão não cumprir a obrigação, o credor poderá notificar o devedor para outorga do contrato ou oferecimento de impugnação no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de proceder-se ao registro de pré-contrato, passando as relações entre as partes a serem regidas pelo contrato-padrão.

§ 1º Para fins deste artigo, terão o mesmo valor de pré-contrato a promessa de cessão, a proposta de compra, a reserva de lote ou qualquer, outro instrumento, do qual conste a manifestação da vontade das partes, a indicação do lote, o preço e modo de pagamento, e a promessa de contratar.

§ 2º O registro de que trata este artigo não será procedido se a parte que o requereu não comprovar haver cumprido a sua prestação, nem a oferecer na forma devida, salvo se ainda não exigível.

§ 3º Havendo impugnação daquele que se comprometeu a concluir o contrato, observar-se-á o disposto nos arts. 639 e 640 do Código de Processo Civil.

Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

Art. 29. Aquele que adquirir a propriedade loteada mediante ato inter vivos, ou por sucessão causa mortis, sucederá o transmitente em todos os seus direitos e obrigações, ficando obrigado a respeitar os compromissos de compra e venda ou as promessas de cessão, em todas as suas cláusulas, sendo nula qualquer disposição em contrário, ressalvado o direito do herdeiro ou legatário de renunciar à herança ou ao legado.

Art. 30. A sentença declaratória de falência ou da insolvência de qualquer das partes não rescindir os contratos de compromisso de compra e venda ou de promessa de cessão que

tenham por objeto a área loteada ou lotes da mesma. Se a falência ou insolvência for do proprietário da área loteada ou do titular de direito sobre ela, incumbirá ao síndico ou ao administrador dar cumprimento aos referidos contratos; se do adquirente do lote, seus direitos serão levados à praça.

Art. 31. O contrato particular pode ser transferido por simples trespasse, lançado no verso das vias em poder das partes, ou por instrumento em separado, declarando-se o número do registro do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário, para o devido registro.

§ 1º A cessão independe da anuência do loteador mas, em relação a este, seus efeitos só se produzem depois de cientificado, por escrito, pelas partes ou quando registrada a cessão.

§ 2º - Uma vez registrada a cessão, feita sem anuência do loteador, o Oficial do Registro dar-lhe-á ciência, por escrito, dentro de 10 (dez) dias.

Art. 32. Vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor.

§ 1º Para os fins deste artigo o devedor-adquirente será intimado, a requerimento do credor, pelo Oficial do Registro de Imóveis, a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionados e as custas de intimação.

§ 2º Purgada a mora, convalescerá o contrato.

§ 3º - Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, o vendedor requererá ao Oficial do Registro o cancelamento da averbação.

Art. 33. Se o credor das prestações se recusar recebê-las ou furtar-se ao seu recebimento, será constituído em mora mediante notificação do Oficial do Registro de Imóveis para vir receber as importâncias depositadas pelo devedor no próprio Registro de Imóveis. Decorridos 15 (quinze) dias após o recebimento da intimação, considerar-se-á efetuado o pagamento, a menos que o credor impugne o depósito e, alegando inadimplemento do devedor, requeira a intimação deste para os fins do disposto no art. 32 desta Lei.

Art. 34. Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

Parágrafo único - Não serão indenizadas as benfeitorias feitas em desconformidade com o contrato ou com a lei.

Art. 35. Ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o Oficial do Registro de Imóveis mencionará este fato no ato do cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, se for comprovada a restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao Registro de Imóveis.

§ 1º Ocorrendo o depósito a que se refere este artigo, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o interessado para vir recebê-lo no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de ser devolvido ao depositante.

§ 2º No caso de não se encontrado o interessado, o Oficial do Registro de Imóveis depositará quantia em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária.

Art. 36. O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento conjunto das partes contratantes;

III - quando houver rescisão comprovada do contrato.

CAPÍTULO VIII

Disposições Gerais

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art.39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Art. 45. O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

Art. 46. O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente Lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Art. 48. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será o da comarca da situação do lote.

Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

CAPÍTULO IX

Disposições Penais

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

~~II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.~~

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

CAPÍTULO X

Disposições Finais

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 54. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 55. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 19 de dezembro de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Petrônio Portella

Angelo Amaury Stábile

Mário David Andreazza