

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS
ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO**

PAULA GRAZIELA REIS

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE PLANEJAMENTO
URBANO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES.**

CANELA/RS

2018

PAULA GRAZIELA REIS

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE PLANEJAMENTO
URBANO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito,
pela Graduação em Direito da
Universidade de Caxias do Sul (UCS).
Área de concentração: Direito Urbanístico.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Mioranza
Koppe Pereira

CANELA/RS

2018

PAULA GRAZIELA REIS

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE PLANEJAMENTO
URBANO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito,
pela Graduação em Direito da
Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Área de concentração: Direito Urbanístico.

Aprovada em _____ de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Henrique Mioranza Koppe Pereira
Universidade de Caxias do Sul

Prof.
Universidade de Caxias do Sul

Prof.
Universidade de Caxias do Sul

Dedico este trabalho ao meu esposo Júlio Cesar por toda a paciência, compreensão, dedicação e apoio.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus por ter me dado força para acreditar e não desistir nos momentos difíceis.

Ao meu esposo Júlio Cesar, pela paciência e boa vontade ao suportar minha ausência e pelo incentivo prestado quando, às vezes, o desânimo batia à minha porta.

À minha família, por me incentivar e me auxiliar, não medindo esforços para que meus sonhos se tornem realidade.

À minha sogra Zaira (*in memoriam*), que sempre me apoiou nas minhas decisões e que de algum lugar está vibrando por minhas conquistas.

Aos meus professores, por terem me proporcionado o conhecimento, sempre dispostos a ajudar e contribuir para um melhor aprendizado. Em especial ao Professor Doutor Henrique Mioranza Koppe Pereira, com o qual cursei cinco disciplinas e que desde o início colocou-se a disposição e me guiou durante a elaboração do trabalho.

Aos profissionais que me auxiliaram durante o curso e que me oportunizaram o contato com a prática jurídica, os quais passo a nomina-los: Dr. Carlos Eduardo Lima Pinto, Juiz de Direito da Comarca de São Francisco de Paula, Victória Sehn Vendruscollo, Auxiliar do Juiz de Direito da Comarca de São Francisco de Paula, Tania Maria Valim de Castilhos, Eda de Lima Lopes e Rosdeci de Almeida, Oficiais Escreventes da Comarca de São Francisco de Paula. Em especial ao Assessor do Juiz de Direito da Comarca de São Francisco de Paula, Marcelo Altmayer, a quem serei eternamente grata pelo incentivo e inspiração através de gestos e palavras, que me proporcionaram crescimento pessoal e profissional.

Por fim, às minhas amigas e colegas Roberta Müller de Oliveira, Flávia Valessa Padilha dos Santos e Daniella dos Santos Pinto, que estiveram comigo, dividindo conquistas e angústias, risos e choros, mas sempre me apoiando. Vocês foram essenciais nessa conquista.

“Nós não temos a chance de fazer muitas coisas, e cada uma deve ser realmente excelente. Porque esta é a nossa vida. A vida é breve, e então você morre, sabe? E todos nós escolhemos o que fazer com as nossas vidas. Então é melhor que seja muito bom. É melhor valer a pena.”

Steve Jobs

RESUMO

O presente trabalho analisa os aspectos jurídicos para a implementação de políticas urbanas para o desenvolvimento das cidades. A pesquisa objetiva abordar a adequação dos planos diretores regularizando o planejamento dos espaços urbanos a fim de garantir o acesso à cidade de forma adequada a toda a população. Como problema elementar questiona-se se o plano diretor é suficiente para a promoção do crescimento ordenado e o desenvolvimento sustentável de acordo com as circunstâncias dos locais e com o Estado Constitucional Democrático. Apresenta com hipóteses a criação de mecanismos de acordo com o espaço local para implementar a política urbana com a participação popular, definindo a importância de estabelecer os instrumentos jurídicos para a efetivação do projeto de cidade. Importa a este estudo entender que o planejamento urbano é essencial para o crescimento individual e coletivo dos espaços urbanos, tendo em conta o crescimento urbano desenfreado acarretado pelo êxodo rural que criou o caos das cidades. Como método para abordagem da presente pesquisa, utilizar-se-á do hipotético-dedutivo que corrobora que o desenvolvimento urbano ordenado está diretamente ligado à implantação da política urbana participativa na elaboração do plano diretor, devendo fixar-se um projeto de cidade de acordo com o local.

Palavras-chave: Política urbana. Plano Diretor. Planejamento Urbano. Desenvolvimento da Cidade. Espaço local.

LISTA DE ABREVIATURAS

ART	Artigo
CF	Constituição Federal
INC	Inciso
PEC	Planejamento Estratégicos de Cidades
PPA	Plano Plurianual
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DO DIREITO URBANÍSTICO.....	11
2.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO	11
2.2 DIREITO URBANÍSTICO E TERRITORIALIDADE	17
2.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS URBANOS APÓS SUA VIGÊNCIA.....	20
3 DA POLÍTICA URBANA PARA O PLANEJAMENTO MUNICIPAL.....	24
3.1 DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.....	24
3.2 IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE PARA A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL.....	29
3.3 A ESPECULAÇÃO IMBILIÁRIA E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO.....	35
4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO URBANO	40
4.1 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO BÁSICO PARA O ORDENAMENTO URBANO	40
4.2 DA ADEQUAÇÃO DAS NORMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ACORDO COM O INTERESSE LOCAL	45
4.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A EFETIVAÇÃO DO PLANO DIRETOR .	46
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aborda a adequação dos planos diretores visando o planejamento urbano e a garantia do direito à cidade sustentável. O planejamento urbano é essencial para o crescimento individual e coletivo dos centros urbanos. No entanto, o crescimento desenfreado acarretado pelo êxodo rural transformou as áreas urbanas em um caos, tendo em conta as ocupações irregulares decorrentes e a falta de elaboração de um projeto de cidade quando da elaboração da legislação municipal.

Como hipóteses, defende-se que caberá aos gestores públicos municipais a criação de mecanismos para a implantação de políticas públicas urbanas a fim de definir a urbanização de forma adequada e implementar o crescimento da cidade adequando-se o projeto de cidade de acordo com cada local.

A pesquisa está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo descreve os aspectos que contribuíram para o processo de urbanização, desde seu início até a vigência do Estatuto da Cidade, destacando-se as competências para legislar previstas na Constituição Federal. O advento da Constituição Federal modificou a competência legislativa acerca dos interesses locais, passando aos municípios, que deverão implantar um projeto de cidade para a regulação da área urbana.

O marco para o crescimento das cidades se deu na Idade Média, intensificando-se com a ocorrência da Revolução Industrial, que causou a desordem urbana em razão do êxodo rural que era superior aos espaços urbanos, colocando em xeque as ações da administração pública que não dispunha dos meios necessários para o atendimento das demandas populacionais.

No segundo capítulo, são abordados a gestão democrática da cidade, o direito a cidade sustentável e a função social da cidade e da propriedade como instrumentos e diretrizes para a execução da política urbana de planejamento municipal sendo analisado acerca do processo de gentrificação e especulação imobiliária como processos que interferem na execução das políticas urbanas.

A gestão urbana tem como diretriz a gestão democrática que visa a participação popular na elaboração e fiscalização do plano diretor. A maior dificuldade na implementação do projeto de cidade está ligada ao fenômeno denominado como processo de gentrificação e à especulação imobiliária.

No terceiro capítulo aborda-se acerca dos instrumentos jurídicos de planejamento urbano, elaboração e implantação do plano diretor com o projeto de cidade adequando-se as normas de acordo com o local para o desenvolvimento urbano ordenado, elencando as legislações necessárias para efetivar o plano diretor.

Para o estudo proposto empregou-se o método hipotético-dedutivo, aplicando-se para tanto, a pesquisa em doutrinas, legislação e artigos em revistas especializadas a fim de corroborar a premissa de que o desenvolvimento urbano ordenado está ligado à implantação da política urbana participativa para elaboração do plano diretor, o qual deverá fixar o projeto de cidade de acordo com o local.

2 DO DIREITO URBANÍSTICO

No presente capítulo, apresenta-se os aspectos que contribuíram para o processo de urbanização brasileiro, bem como as normas que foram estabelecidas para o ordenamento dos espaços urbanos e a importância de sua aplicação para a regularização e desenvolvimento das cidades.

2.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Primeiramente, cumpre destacar o conceito de urbanismo, palavra derivada do latim “urbs”, a qual significa cidade. Conforme Corralo¹, as primeiras reflexões acerca das cidades, são apresentadas por Platão, que constrói o modelo de cidade ideal, a qual deve se fundar em virtudes cardeais, como a sabedoria, coragem, sensatez e justiça, e Aristóteles, que apresenta em seus estudos, a cidade real, que é compreendida como uma associação que busca um bem motivador.

Não se pode definir concretamente acerca do momento em que surgiram as primeiras cidades. No entanto, há unanimidade entre os escritores e pesquisadores em apontar a ocorrência perto de 3.500 a.C, na Mesopotâmia, tendo em 3.100 a.C surgido no Vale do rio Nilo, 2.500 a.C no vale do rio Indo e em 1.550 a.C no rio Amarelo².

No entanto, não obstante à existência anterior das cidades, estas ganharam maior importância na Idade Média, momento em que as atividades feudais europeias se transformaram em razão do surgimento do capitalismo, o que ganhou intensidade no século XVIII, com a Revolução Industrial³. Com efeito, a revolução industrial, que iniciou a formação da produção capitalista, transformou os centros urbanos em grandes aglomerados de indústrias, gerando a urbanização.

Ainda, o crescimento urbano está intimamente ligado à atração em que a cidade exercia sobre as pessoas residentes nas áreas rurais, visto que àquelas

¹ CORRALO, Giovani. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira**. 2006. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008852.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.p. 73-75.

² SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e urbanização**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 1994.

³ OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

apresentavam uma expectativa de melhores condições para o trabalho, o que consequentemente aparentava melhoria de vida⁴.

Nesse contexto, Raquel Rolnik⁵ afirma que a cidade é “como um ímã, capaz de reunir, atrair e concentrar as pessoas”. De acordo com a autora, a cidade é o local onde estranhos se encontram e passam a conviver em sociedade. Nesse contexto, a “sociedade urbana”⁶ se difundiu com o processo de industrialização, o qual absorveu a produção agrícola.

Em decorrência, o processo de industrialização e o êxodo rural contribuíram para a desordem urbana, em razão de que as pessoas advindas do campo careciam de estabelecer suas moradias e os órgãos públicos não dispunham dos recursos necessários para atender a demanda populacional, gerando, assim, aglomerados aos arredores dos centros urbanos e, como consequência, em áreas de proteção ambiental.

Como afirma Melo⁷, “os assentamentos informais, resultado de um processo de ocupação humana em territórios de desenvolvimento urbano degradado e excludente, têm raízes profundas que remontam à formação da sociedade brasileira”.

No mesmo sentido, Romanelli⁸ afirma que “a ocupação dos espaços urbanos se deu em contraposição aos serviços fornecidos pelo Estado, colocando em xeque sua capacidade de zelar pelo bem-estar da população”. Conforme dispõe o autor, o processo de industrialização resultou em um desequilíbrio das condições e da expectativa de vida melhor, acentuando o crescimento acelerado das cidades, tornando-se ineficiente a prestação dos serviços públicos, em razão da incapacidade de gerir os problemas surgidos, tendo em conta que o Estado deixou de elaborar planos, regulamentos, e não fiscalizou as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida.

Já, para Castells⁹, a cidade atrai as indústrias devido aos fatores essenciais

⁴ OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

⁵ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. Coleção primeiros passos n. 203. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2009. p. 13.

⁶ Termo utilizado por Lefebvre para denominar a sociedade advinda do processo de industrialização.

⁷ MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 175.

⁸ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 72.

⁹ CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

para o seu funcionamento, quais sejam, a mão de obra e o mercado, desenvolvendo, por sua vez, possibilidades de empregos e suscitando serviços. Deste modo, ao contrário do que dispõe Rolnik, Castells¹⁰ afirma que “a desordem urbana não existe de fato, sendo apenas representante da organização espacial proveniente do mercado, a qual decorre da ausência de controle social da atividade industrial.”

Para o autor, “a noção de urbano (oposta a rural) pertence a dicotomia ideológica sociedade tradicional/sociedade moderna, e refere-se a uma certa heterogeneidade social e funcional, sem poder defini-la de outra forma senão pela sua distância, mais ou menos grande, com respeito à sociedade moderna [...]”¹¹.

No Brasil, a urbanização iniciou-se com a chegada dos portugueses, vinculado à política de ocupação e povoamento na Colônia, a qual estava ligada à exploração do pau-brasil. Os aglomerados, se concentravam próximos ao litoral, em razão da atividade de exportação, que movimentara a economia brasileira na época. Ainda, a criação das vilas e aglomerações, dependiam de atos de iniciativa oficial¹². Outro fator que contribuiu para a desordem urbana foi o êxodo rural, uma vez que as pessoas advindas do campo careciam de estabelecer suas moradias, as quais se aglomeraram aos arredores dos centros urbanos em razão dos altos preços imobiliários.

Di Sarno¹³ assim especifica o surgimento do urbanismo:

O rápido crescimento das cidades, impulsionado pela Revolução Industrial, que deslocou a produção de riquezas do campo para a cidade, também fez o urbanismo desenvolver-se. Acabou por ser tratado como tema de uma ciência multidisciplinar ou, ao menos, tema presente em diversas ciências, abrindo seu campo de ação do meramente estético para a organização e o planejamento dos núcleos urbanos, buscando resultados e alcançando objeto próprio por não existir qualquer outro conhecimento, instrumento ou método, de qualquer ciência ou técnica, que tenha conseguido oferecer solução.

Em contrapartida, Romanelli¹⁴ explica que “a ocupação dos espaços urbanos

1983. p. 45-46.

¹⁰ Ibid., p. 45.

¹¹ Ibid., p. 47.

¹² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

¹³ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018. p. 5-6.

¹⁴ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 72.

se deu em contraposição aos serviços fornecidos pelo Estado, colocando em xeque sua capacidade de zelar pelo bem-estar da população.” Isso porque, o processo de industrialização resultou em um desequilíbrio das condições e da expectativa de vida melhor, acentuando o crescimento acelerado das cidades, o qual o Estado não acompanhou, tornando-se ineficiente a prestação dos serviços públicos, em razão da incapacidade de gerir os problemas surgidos, tendo em conta que o Estado deixou de elaborar planos, regulamentos, e não fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida.

Na definição de Milton Santos “os processos de urbanização foram diferentes em países industrializados e em países subdesenvolvidos”¹⁵. De acordo com o que leciona o autor, nos países industrializados, o início da urbanização ocorreu através de taxas de mortalidade urbana maior do que a rural e taxas de natalidade urbana menor que a da zona rural, bem como em decorrência da lenta evolução demográfica, que aumentou devido ao apelo ao êxodo rural. Em contrapartida, nos países subdesenvolvidos a revolução urbana é caracterizada ao contrário, com comportamento e evolução da população diferente do que ocorreu nos países industrializados, em razão de que as taxas de mortalidade nesses países era extremamente pequena e taxas de natalidade bem elevadas.

Destarte, no século XX iniciou-se outro processo migratório, qual seja, a migração da população da cidade para outra cidade, em razão do surgimento de polos econômicos e do desenvolvimento da tecnologia. Assim, as cidades que não conseguiam acompanhar o desenvolvimento tecnológico e instalar os polos econômicos obtiveram perda econômica e populacional, visto que não conseguiram garantir empregos e crescimento econômico.

Desta forma é que o direito urbanístico e o urbanismo destacam-se, em razão de que foi a partir desses fenômenos históricos que houve a grande concentração urbana. Anteriormente, a legislação brasileira não deu especial atenção à política urbana. Leal¹⁶ afirma que “apenas no século XX, na década de 20, é que se iniciam os debates sobre a introdução de preocupações com a ordenação do espaço urbano no Brasil, culminando com a elaboração do plano do Rio de Janeiro [...]”.

¹⁵ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Tradução de Antônia Dea Erdens [e] Maria Auxiliadora da Silva; revisão de José Fernandes Dias. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 33.

¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998. p. 70.

A Constituição de 1824 instituiu Câmaras Municipais, reconhecendo-se a autonomia municipal, porém não tratou acerca da autonomia financeira. Tanto a Constituição de 1981, quanto a Constituição de 1934, instituíram o poder centralizador, reduzindo o Federalismo. No período da Revolução de 1930, não houve vigência de Constituição. No entanto, a Constituição de 1946 garantiu autonomia aos municípios assegurando a organização dos serviços municipais, instituindo a eleição de prefeitos e de vereadores. Em 1967, o poder centralizador retomou, em razão do regime de exceção instituído em 1964, retirando dos estados e dos municípios seus direitos de tributação. Em 1969, houve uma Emenda à Constituição que concentrou os poderes ao presidente da República, ao qual competia legislar, cassar mandatos, punir e intervir nos estados e municípios¹⁷.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, conforme leciona Romanelli¹⁸, a democracia apareceu como princípio constitucional, marcado pela participação da população, a qual se dá por meio da escolha de seus governantes até a gestão dos assuntos do Estado.

Estabeleceu-se, portanto, que as competências para legislar acerca do direito urbanístico é concorrente entre a União, Estados e os Municípios. Com relação a competência concorrente, a Carta Magna dispõe que à União caberá legislar acerca de normas gerais, estipulando que, aos Estados, compete legislar acerca da política urbana de interesses regionais, visando o desenvolvimento urbano respeitando-se a autonomia municipal.

A autonomia municipal está prevista constitucionalmente nos artigos 18 e 29. Para Silva¹⁹ “a autonomia significa capacidade de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior [...]”

Contudo, em razão da falta de previsão legislativa federal acerca de uma determinada política urbana, poderá o Estado promulgar lei estadual a fim de regulamentar a matéria. Caberá ainda, em sede de lei complementar, instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que serão

¹⁷ RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

¹⁸ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 36.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 647.

constituídas de municípios limítrofes²⁰.

Com efeito, incumbe aos municípios legislar acerca dos interesses locais e promover o ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano²¹.

Ainda, de acordo com Silva²², a Constituição Federal de 1988 delegou as competências política, administrativa, financeira e normativa, as quais encontram-se divididas em quatro capacidades. Em relação à capacidade de auto-organização, o poder público municipal exercerá sua autonomia mediante a elaboração de lei orgânica própria. Outra capacidade é a de autogoverno, que se dá mediante eleição para escolha de vereadores e prefeitos para o legislativo e executivo. Ainda, o município possui capacidade de auto legislação, mediante a autonomia de elaboração normativa própria. Outrossim, possui capacidade de autoadministração, exercendo administração própria para a prestação e manutenção de serviços de interesse local.

Decorre, portanto, da competência concorrente e do poder centralizador, em que a União ainda exerce, a dificuldade enfrentada pelos entes municipais em estabelecer o ordenamento da cidade, conquanto os assuntos locais estão subordinados a decisões apresentadas a um todo, diante da competência federal e estadual em estabelecer certas normas e diretrizes a serem observadas e seguidas pelos municípios.

Assim, verificar-se-á nos próximos tópicos deste capítulo como a produção do espaço urbano contribuiu para o surgimento do direito urbanístico e das normas reguladoras a fim de ordenar as cidades.

2.2 DIREITO URBANÍSTICO E TERRITORIALIDADE

O Direito urbanístico, ramo do direito moderno, surgiu pela necessidade de estabelecer o ordenamento da área urbana, devido ao crescimento rápido e desordenado dos centros urbanos. Com efeito, Silva²³ destaca que o processo de

²⁰ DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002.

²¹ BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

²² SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 647-648.

²³ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.

urbanização “é um fenômeno moderno da sociedade industrializada, o qual se consolida com o crescimento populacional superior ao crescimento rural”.

Deste modo, a Constituição Federal estabeleceu o capítulo “Da Política Urbana”, definindo no artigo 182²⁴, que o papel do direito urbanístico é implementar o desenvolvimento da política urbana a fim de garantir o ordenamento das cidades. Nesse sentido, Silva²⁵ afirma que “o direito urbanístico é condicionante para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.”

Já Meirelles²⁶ define o direito urbanístico como “o ramo de direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade campo”.

Em relação aos princípios que regem o direito urbanístico, para Rech²⁷ destacam-se o princípio do urbanismo como função pública, princípio pelo qual o poder público pode, através de normas, intervir na propriedade privada e no meio social para que garanta que a cidade cumprirá sua função social; o princípio da conformação da propriedade urbana e rural afirma que o direito urbanístico é o instrumento pelo qual pode-se estabelecer regras de uso e ocupação dos espaços urbanos e rurais; o princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização permite que os custos para a urbanização, realizados pelo poder público, possam ser compensados pelos particulares, até o limite das melhorias e valorização da propriedade; o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística, afirma que a urbanização deverá ser solidária, devendo os benefícios por ele garantidos, resultarem em bem-estar para a coletividade; o princípio da sustentabilidade obriga o poder público a garantir o desenvolvimento da cidade de forma sustentável, garantindo o direito a cidade; e, o princípio da participação popular na definição e alteração do plano diretor ou projeto de cidade o qual estabelece que a população deve participar dos atos de formulação, execução e acompanhamento dos planos, projetos e programas para o desenvolvimento urbano.

830.

²⁴ 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 [...].

²⁵ SILVA, José Afonso da. **op. cit.**, p. 830.

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. p. 525.

²⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016.

Em contrapartida, Di Sarno²⁸ afirma que a efetivação do direito urbanístico ocorre por meio de diversas normas:

Entendemos o Direito Urbanístico como um ramo de direito público que impõe, ao poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização de ações que visem à ordenação dos espaços habitáveis, com o objetivo de coordenar a convivência entre as pessoas para melhor qualidade de vida.

E complementa afirmando que o direito urbanístico abrange diversos assuntos, sendo essencial para o ordenamento das cidades reconhecendo o espaço local como ordenador da vida em sociedade, envolvendo questões de redimensionamento do Estado²⁹.

Nesse contexto, a Constituição determina que o ordenamento territorial das cidades seja feito por meio de “planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Dessa maneira, para pensar a cidade é necessário que se entenda o território de forma mais ampla. Geiger³⁰ afirma que “a palavra território está associada à política e define um dos componentes indispensáveis à existência do Estado.” Nessa perspectiva, Rogério Haesbaert³¹ observa que:

O território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. Esta relação varia muito, por exemplo, conforme as classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando. Como no mundo contemporâneo vive-se concomitantemente uma multiplicidade de escalas, numa simultaneidade atroz de eventos, vivenciam-se também, ao mesmo tempo, múltiplos territórios.

Assim, para que o Estado exerça o controle territorial, é importante que os gestores considerem a totalidade do município, não podendo avaliar somente o espaço urbano. Nesse sentido, Oliveira³² destaca que “a teoria do regionalismo

²⁸ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 30. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018.

²⁹ Ibid., p. 30.

³⁰ GEIGER, Pedro Pinchas. **As formas do espaço brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. p. 38

³¹ HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002. p.121.

³² OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei**

urbanístico partiu da constatação de que é impossível controlar o crescimento das cidades e o impacto sobre o território se for considerado apenas o espaço urbano”.

Outrossim, a efetivação do direito urbanístico se dá através da aplicação seja realizada pelos gestores públicos de acordo com o local. Nessa perspectiva, Pereira³³ afirma que espaço local se define como:

O tema espaço local não é eminentemente uma novidade, pois seu conceito sempre existiu na consciência da humanidade sob o conceito de território, o espaço de uma comunidade que se identifica e delimita o perímetro espacial em que vive e busca os seus recursos para sua sobrevivência. Todavia, a novidade que se encontra sobre esse conceito está no contexto global que se estabeleceu a partir do século XX e se apresenta consolidado no século XXI. A nova estrutura globalizante com seu mercado transfronteiriço rompe com as estruturas territoriais e redefine a lógica reflexiva do espaço local, agora espaço global.

Assim, cabe destacar que o adensamento populacional, decorrente do processo de urbanização ultrapassou os limites do município, razão pela qual surgiu as regiões metropolitanas e as microrregiões. Esse adensamento populacional acarretou em implicações de ordem de política, econômica, social e jurídica³⁴.

De acordo com a autora, as implicações de ordem política decorrem do fato de que, levando em consideração à extrapolação das regiões, é necessário a colaboração entre os municípios e as regiões a fim de adotar soluções administrativas em comum, contudo sem interferência na autonomia de cada município.

Por sua vez, as implicações de ordem jurídica ocorrem em face do princípio da legalidade, em razão de que haverá legislação estadual e municipal específica para determinada área determinando a relação entre as regiões. Outrossim, as implicações de ordem social ocorrerão à medida que as regiões metropolitanas estabelecerem oferta de serviços em comum, o que acarretará em menor desequilíbrio na população afetada. Com efeito, as implicações de ordem econômica poderão contribuir para o desenvolvimento territorial, em razão da boa fluência da

10.257, de 10/07/2001. Curitiba: Juruá, 2002. p. 31.

³³ PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul**. 2014. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

³⁴ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 42-45. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018.

região³⁵.

Para Di Sarno³⁶, as regiões metropolitanas são definidas como “o conjunto de cidades próximas, pertencentes à mesma comunidade socioeconômica, polarizadas por uma cidade maior, sem necessidade de verificação de continuidade urbana.” Nesse contexto, no ano de 2015 foi instituído o “Estatuto da Metrôpole”, o qual alterou a Lei nº 10.257/2001.

Contudo, a irregularidade da adoção das medidas necessárias para a implantação dessas implicações geradas, a partir da criação das regiões metropolitanas, acentua os problemas urbanos.

2.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS URBANOS APÓS SUA VIGÊNCIA

O Estatuto da Cidade é uma norma jurídica elaborada para a regulamentação das disposições estabelecidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o qual pretende estabelecer princípios e diretrizes gerais que o poder público deve adotar para a gestão da vida urbana. Para Oliveira e Carvalho³⁷ “o fundamento imediato do Estatuto da Cidade é a extensa previsão constitucional em matéria urbana ou correlata”.

A Lei nº 10.257/01 tem como finalidade a promoção de intervenções na propriedade urbana, através de diretrizes federais que tem como finalidade atingir o desenvolvimento urbano sustentável com ênfase na função social da propriedade urbana e conseqüentemente a função social da cidade, criando uma nova forma de política administrativa, onde o conhecimento acerca da realidade local partisse como pressuposto para a gestão da cidade de forma ordenada.

Desse modo, Silva³⁸ leciona que:

O Estatuto da Cidade, baixado pela Lei 10.257, de 10.7.2001, é que estabelece diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF. Assume ele, assim, as características de uma *lei geral de*

³⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018.

³⁶ Ibid., p. 42.

³⁷ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257, de 10/07/2001. Curitiba: Juruá, 2002. p. 51.

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª edição revista e atualizada. Editora Malheiros: São Paulo, 2008, p. 69-70.

direito urbanístico, talvez com certo casuísmo exagerado. Assim mesmo, cumpre ele as funções supra-indicadas de uma lei geral, na medida em que instituiu princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população. Seu Capítulo I estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do *caput* do art. 182 da CF; o Capítulo II indica os *instrumentos da política urbana*, tais os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento urbano e social; o planejamento das regiões metropolitanas; aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal (plano diretor, zoneamento etc.); institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos; o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; o IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Nesse diapasão, o Estatuto dá uma nova dimensão ao planejamento urbano, surgindo a partir daí a importância da execução de uma política urbana capaz de reprimir o crescimento desordenado. Sobre o tema, Fernandes³⁹ aduz que:

O Estatuto da Cidade promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um 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.

Com efeito, Machado⁴⁰ refere que:

O Estatuto da Cidade cria a expressão “ordem urbanística”, que passa a integrar o conjunto dos valores ou bens a serem definidos pela ação civil pública (art. 1º da Lei 7.347/85, com redação dada pelo art. 53 da Lei 10.257/2001).

Não se definiu explicitamente a locução “ordem urbanística”. Parece-me razoável buscar no § 1º do art. da Lei 10.257/2001 uma orientação para estabelecer seu conceito. Ordem urbanística é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade

³⁹ FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico urbanístico no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 5-26, out./nov. 2005.

⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2008.

urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos.

A ordem urbanística deve significar a institucionalização do justo na cidade, não é uma “ordem urbanística” como resultado da opressão ou da opressão de latifundiários ou especuladores imobiliários porque aí seria a desordem urbanística gerada pela injustiça.

A ordem urbanística há de possibilitar uma nova cidade, em que haja alegria e se morar e trabalhar, de se fruir do lazer nos equipamentos comunitários e de se contemplar a paisagem urbana. Para que essa ordem seja factível, entre outros fatores, o nível de emissão sonora precisa ser adequado e o transporte individual e público deve ser transformado, evitando-se a poluição e o estresse dos engarrafamentos.

Para a aplicação da ordem urbanística, dispõe o artigo 2º, do Estatuto, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo-se diretrizes gerais a serem observadas”⁴¹. Oliveira e Carvalho⁴² afirmam que “o Estatuto da Cidade veio a lume para fornecer as diretrizes de desenvolvimento urbano, traçar contornos da função social das cidades e da propriedade imobiliária urbana[...].”

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Estatuto tem por finalidade o escopo de corrigir e suprimir as distorções acarretadas pelas ocupações irregulares que acarretaram o inchaço dos espaços urbanos e a segregação espacial. No entendimento de Hely Lopes de Meirelles⁴³, “as distorções urbanas dificultam a vida dos cidadãos pela redução dos espaços habitáveis, pela deficiência de transportes coletivos, pela insuficiência dos equipamentos comunitários, pela promiscuidade do comércio ou indústria com áreas residenciais e crescente encarecimento dos terrenos.”

Do mesmo modo é incontestável que o ordenamento e planejamento das cidades deve estar vinculado a lei específica que regule as formas de convivência humana, prevendo, portanto, instrumentos jurídicos para o planejamento municipal, dentre eles, o plano diretor, a disciplina de parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentaria participativa, planos, programas e projetos setoriais e plano de desenvolvimento social e econômico.

Para tanto, o artigo 4º, do Estatuto da Cidade, prevê instrumentos para que a

⁴¹ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

⁴² OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257, de 10/07/2001. Curitiba: Juruá, 2002. p. 52.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 58.

política de estruturação da política urbana se concretize. Acerca do tema, Antunes⁴⁴ ensina que:

O artigo 4º da lei estabelece um conjunto de instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público para a implementação e efetivação da política urbana. Tais instrumentos, entretanto, não se constituem em *numerus clusus*, podendo ser acrescentados outros àqueles exemplificados. Os instrumentos dividem-se em : (i) Ações de planejamentos, seja no nível nacional, estadual, municipal, metropolitano, de microrregiões ou aglomerações urbanas; (ii) planejamento municipal – que mereceu destaque especial – com as seguintes ações: plano diretor, disciplina do parcelamento do uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; (iii) institutos tributários e financeiro: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana – IPTU; contribuições de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; (iv) institutos jurídicos e políticos desapropriação; servidão administrativa, limitação administrativa; tombamento de imóveis ou de mobiliários urbanos; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para a comunidade e grupos sociais, menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; (iv) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinha (EIV).

Nessa senda, o Estatuto da Cidade é um marco para a garantia dos direitos do cidadão e da qualidade de vida da população urbana, regulando diretrizes essenciais para o desenvolvimento urbano. Entretanto, apesar de tratar-se de norma de ordem pública, não há a obrigatoriedade de sua aplicação integral no ordenamento administrativo local, conforme se apresentará nos próximos capítulos.

⁴⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 324.

3 DA POLÍTICA URBANA PARA O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O Estado contemporâneo caracteriza-se como implementador de políticas públicas, que são os instrumentos garantidores da intervenção estatal na ordem econômica, social e política. Com o advento da Lei 10.257/2001, o Estado estabeleceu diretrizes gerais e instrumentos para a execução da política urbana, destacando-se para a presente pesquisa a gestão democrática das cidades como garantia ao direito à cidade sustentável, de forma que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam atingidas.

3.1 DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A gestão democrática das cidades encontra previsão legal no Estatuto da Cidade, que define a necessidade da participação popular e das associações representativas dos diversos segmentos da população a fim de formular, executar e acompanhar os planos, programas e projetos do desenvolvimento da área urbana⁴⁵.

A gestão democrática é uma diretriz que torna obrigatória a aprovação da população aos atos de elaboração, alteração e concretização do projeto de cidade⁴⁶. Embora haja previsão na legislação infraconstitucional, a gestão democrática não encontra previsão expressa e taxativa na Constituição Federal. Nessa senda, Oliveira e Carvalho⁴⁷ asseveram que:

A gestão democrática da cidade, embora possa provir dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade do art. 37 da, *caput*, da Constituição Federal, ou de que o poder emana do povo do art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna, na verdade não encontra respaldo taxativo ou exposto na Lei Suprema, figurando como uma “criação” do legislador infraconstitucional.

No que concerne à participação popular no planejamento dos espaços

⁴⁵ 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: [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

⁴⁶ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 49.

⁴⁷ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10/07/2001**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 91.

urbanos, Saule Júnior⁴⁸ destaca que tem a finalidade de exercer o controle e fiscalização social impondo limites à discricionariedade administrativa.

Nesse passo, infere-se que a eficácia da participação popular somente poderá ser efetiva se a população obtiver o conhecimento adequado acerca do que se irá decidir. Desse modo, a administração pública deverá fornecer as informações pertinentes as atividades que se irão debater. Fortes⁴⁹ destaca que “a efetiva participação da sociedade depende do acesso à informação, e essa informação tem que ser decodificada, para que ocorra a verdadeira sensibilização e os dados possam ser utilizados da melhor forma possível [...]”

Como forma para a execução da gestão democrática da cidade, através da participação popular torna-se possível a formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas para o desenvolvimento urbano, utilizando-se dos seguintes instrumentos:

a) criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal:

Os órgãos colegiados constituem espaços participativos em razão da permissão da participação de representantes da população, que no geral são representados por conselhos. Nesse contexto, sustentam Richard Paulo Pae Kim e Valsiélén Miranda⁵⁰ que “os conselhos de políticas sociais foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 para serem órgãos institucionais garantidores da participação da sociedade civil sobre atos e decisões do Estado por meio de um processo de gestão conjunta das políticas públicas.” Mirra⁵¹ lembra que:

Os órgãos colegiados administrativos constituem, segundo se tem entendido, espaços participativos privilegiados, por permitirem a participação de indivíduos e de representantes de entes intermediários no desempenho de funções administrativas consultivas ou decisórias, em determinadas áreas específicas. Diversamente das demais formas de

⁴⁸ SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. Plano diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: S. Fabris, 2007.

⁴⁹ CUSTÓDIO, André Viana; BALDO, Iumar Junior. (org.). **Meio Ambiente: Constituição e Políticas Públicas** Curitiba: Multideia, 2011. p. 155.

⁵⁰ KIM, Richard Paulo Pae; MIRANDA, Valsielen Adiani. Democratização das políticas públicas pelos conselhos e tutela dos interesses fundamentais. **Cadernos de Direito**, Poracicaba: UNIMEP, v. 10, n. 19, 2010. p. 70. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/issue/current>> Acesso em: 03 nov. 2018.

⁵¹ BUONAMICI, Sérgio Claro. **Cidadania e participação no direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade)**. Leme: J.H Mizuno, 2015. p. 208.

participação administrativa, antes mencionadas, em que a intervenção popular se dá de maneira transitória e esporádica, nos órgãos colegiados a participação assume caráter permanente, inserindo-se na própria estrutura da Administração Pública.

Destaca-se que os conselhos são órgãos coletivos, que englobam o poder público e a sociedade civil, os quais participam da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas municipais. Romanelli⁵² refere que os conselhos “são instrumentos de democratização da gestão e, como consequência, do Estado, contribuindo para que haja maior participação na elaboração das políticas públicas”.

Segundo a Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, que propõem diretrizes e recomendações aos governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes, os Conselhos Municipais devem se basear nas atribuições e composição do próprio conselho nacional. No que se refere à Política Urbana e ao ordenamento territorial nos Municípios, a atribuição destes conselhos deve ser deliberativa, e às demais questões os mesmos podem ter atribuição consultiva, seguindo proporção de 40% de representação do Poder e 60% de representantes da sociedade civil⁵³.

b) audiências e consultas públicas:

Não há definição legal do momento que ocorrerão, sendo facultado aos poderes executivo e legislativo a definição da fase que serão realizados. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado⁵⁴, salienta que a audiência pública é ato importante para o processo participativo na administração pública:

Uma das etapas finais da transparência é a instauração da verificação e discussão das informações através das audiências públicas. A incorporação das conclusões destas audiências e sua ponderação nos procedimentos decisórios administrativos são uma das características de um sistema participativo na vida político-institucional de um país.

⁵² ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática.** / Luiz Claudio Romanelli. / 2ª edição. / Curitiba: Juruá, 2008. p. 82

⁵³ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução nº. 13, De 16 de junho de 2004.** Propor diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes. Conselho das Cidades: Diário Oficial da União, 16 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-13-2004.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

⁵⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente.** São Paulo: Malheiros, 2008. p. 288.

Para o autor, as informações repassadas e discutidas com a população através das audiências públicas trazem maior transparência para a administração pública e a garantia à democracia participativa. Sobre o tema Silva⁵⁵ leciona que “a democracia participativa é caracterizada pela participação direta e pessoal a fim de construir os atos a serem exercidos pelos governantes, diferenciando-se da representativa que é exercida através de eleições”.

Moreira Neto⁵⁶ define audiência pública como um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

Desta forma, pode-se concluir que a audiência pública tem relação com o devido processo legal. Nesse contexto, Assunção⁵⁷, prescreve que:

Ampliando o sentido da afirmação, a audiência pública está ligada ao devido processo legal, não só pelo fato de envolver a existência de um direito individual, mas também de direitos coletivos e difusos, que, em uma esfera mais aberta, autoriza que todos os cidadãos sejam ouvidos quando seus interesses em determinadas matérias, por exemplo, meio ambiente, estejam envolvidos. Decorrente do devido processo legal realizado no âmbito individual, a audiência pública, exercida no âmbito da esfera de interesses públicos, deve ser realizada toda vez que for necessário emitir normas jurídicas administrativas e legislativas, aprovar projetos de grande importância ou impacto sobre o meio ambiente ou a comunidade ou ainda controlar os serviços privatizados.

Com efeito, para a aplicação da audiência pública de forma obrigatória, é necessário que ela esteja prevista em lei e regulamentada por decreto a fim de produzir seus efeitos jurídicos e legais.

No tocante às consultas públicas, pode-se afirmar que são caracterizadas através da consulta realizada pelo órgão administrativo a integrantes da população e de entidades representativas a fim de coletar dados acerca da opinião pública.

Acerca do assunto, Romanelli⁵⁸ destaca a consulta pública difere das audiências públicas em razão da formalidade do procedimento adotado. Enquanto

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

⁵⁷ ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A participação popular nas audiências públicas para licenciamento ambiental. **Revista Científica do Curso de Direito do CEAP**, Amapá, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2011. Disponível em: <www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc>. Acesso em: 31 ago. 2018.

nas audiências públicas não há uma maior formalidade no procedimento, tendo caráter presencial e prevalecendo a oralidade, nas consultas públicas não há a necessidade de reunião dos consultados, prevalecendo uma maior formalidade, sendo a opinião da população reduzida a termo.

Entretanto, tanto as audiências públicas, quanto as consultas públicas tem como fundamentos os princípios da publicidade e da participação popular.

c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal

As conferências são assunto relevante para os temas correspondentes ao interesse público, na medida que tem como principal característica a reunião do poder público com a sociedade civil a fim de debater e definir as prioridades das políticas públicas em um determinado espaço local.

Sua convocação se dará por meio de decreto do prefeito, portaria da secretaria do planejamento ou por resolução do conselho que tratar de assuntos urbanísticos.

d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para a aplicação da gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade prevê que a população poderá participar através da elaboração de projetos de lei e programas para efetivar o desenvolvimento urbano.

Não obstante, a participação popular poderá ser exercida de forma objetiva, subjetiva direta ou indireta. De acordo com as lições de Oliveira e Carvalho⁵⁹, a participação subjetiva está atrelada ao papel do particular zelando e protegendo seus interesses individuais. Nos termos subjetivos, admite-se a participação popular de forma singular, em que somente o indivíduo age e a forma coletiva, na qual apresentam-se os órgãos representativos da população. Já na participação objetiva, o indivíduo desempenha um papel social, no qual exerce a defesa dos interesses da coletividade. Outrossim, na participação popular direta o indivíduo ou o grupo exercem a defesa dos interesses em nome próprio, enquanto na participação de forma indireta, os interessados serão representados por terceiros, que defenderão os interesses de seus representados.

⁵⁸ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 83.

⁵⁹ OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10/07/2001**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 92-93.

Verificar-se-á no próximo tópico que a política urbana gestão democrática da cidade deve observar o princípio da função social da cidade e da propriedade como garantidor do direito à cidade sustentável.

3.2 IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE PARA A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

A Constituição ao dispor acerca da propriedade urbana, aduz que o uso da propriedade está submetido à ordenação do espaço urbano para que cumpra sua função social. Com efeito, não se pode falar em função social da cidade sem considerar a função social da propriedade. Importa salientar que, a função social da propriedade surgiu na Constituição de 1934⁶⁰, que dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido sem considerar sua função social.

Para Di Pietro⁶¹ “em se tratando de propriedade urbana, o Poder Público municipal pode exigir do proprietário, que não esteja usando adequadamente o seu imóvel dentro das condições previstas no Plano diretor, que faça o seu parcelamento ou edificação compulsórios.” De acordo com a autora, o direito de propriedade, mesmo resguardando o direito do proprietário não é um direito absoluto, devendo cumprir uma função social. A função social da propriedade é, portanto, na visão da autora, um marco limitador da propriedade. Nesse passo, Maria Helena Diniz⁶² refere que:

A Constituição Federal, art. 5º, XXII, ao garantir o direito de propriedade, considerou a questão de suas restrições, que reaparece em forma analítica no art. 170, sob o título “Da ordem econômica e social”, que tem por escopo realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social com base nos seguintes princípios: liberdade de iniciativa; valorização do trabalho como condição da dignidade humana; função social da propriedade; harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; repressão não só ao

⁶⁰ Art. 113 – item 17 – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Diário Oficial da União, 16 jun. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

⁶¹ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: < <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/1713-Direito-Administrativo-Maria-Sylvia-Zanella-Di-Pietro-2018.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

⁶² DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 254-255.

abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, como também à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros e expansão das oportunidades de emprego produtivo. Em tudo isso há limitações ao direito de propriedade.

Em contrapartida, Saule Júnior⁶³ destaca que “a função social da cidade deve atender os interesses da população de ter um ambiente sadio e condições dignas de vida, portanto, não há como dividir essas funções entre pessoas e grupos preestabelecidos, sendo o seu objeto indivisível.” Para o autor, as funções sociais da cidade são interesses difusos, em razão de não é possível identificar quais serão os sujeitos afetados pelas atividades.

De acordo com Gesta Leal⁶⁴, para o cumprimento da função social da propriedade urbana, a Constituição Federal definiu a necessidade de observar as diretrizes estabelecidas para o gerenciamento dos espaços privados a fim de garantir o ordenamento da cidade. Com efeito, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana somente serão alcançadas se a administração pública, na elaboração do planejamento urbano, elaborar suas leis municipais equilibrando as diretrizes estabelecidas pelo estatuto da cidade. Nesse sentido, destaca Dias⁶⁵:

Para a política de desenvolvimento urbano que concretize os objetivos constitucionais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, é necessária a integração de funções legislativas e administrativas, principalmente entre Estados e Municípios, de forma a definir os interesses e sua abrangência, e, por consequência, determinar os limites e níveis de responsabilidade para a administração e desenvolvimento da política urbana.

Ademais, Carvalho⁶⁶ assegura que a Constituição Federal garante direitos fundamentais, os quais não se sobrepõem uns aos outros:

A Constituição Federal brasileira considera tanto o direito de propriedade (art. 5º, caput e inciso XXII) como o direito de todos ao meio ambiente

⁶³ SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 61

⁶⁴ LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998.p. 121.

⁶⁵ DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2002. p. 227.

⁶⁶ CARVALHO, Delton Winter de. **Dano ambiental futuro**: da assimilação dos riscos ecológicos pelo direito à formação de vínculos jurídicos intergeracionais. 2006. 255 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Unisinos, São Leopoldo, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/Dano%20ambiental%20futuro.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ecologicamente equilibrado (art. 225), como direitos fundamentais constitucionais autônomos, tendo-se como consequência direta desta autonomia recíproca a necessidade de um equilíbrio entre estes direitos e seus respectivos deveres, sem possibilidade de uma sobreposição ou hierarquização a priori [...].

Sinale-se que o direito de propriedade consiste no poder jurídico de alguém usar, gozar e dispor dos seus bens. Nesse sentido, o art. 1.231, do Código Civil estabelece que “a propriedade se presume plena e exclusiva até prova em contrário”.

Cabe destacar que o direito à cidade sustentável é decorrente dos princípios fundamentais que o Estatuto da Cidade assegura. Nesse diapasão, pode-se afirmar que o direito à cidade é um direito amparado constitucionalmente, o qual possui o intento de assegurar um ambiente equilibrado e harmônico aos cidadãos. É, portanto, um direito indivisível, difuso e coletivo garantido a todos os habitantes das cidades. Ademais, Canepa⁶⁷ destaca que o conceito de cidades sustentáveis “nasceu em razão da conjugação da questão econômica, social, política e ambiental”.

Consoante estabelece Maricato⁶⁸, o poder público municipal é condescendente com a produção informal do espaço urbano, em razão da falta de controle da ocupação do uso do solo, motivo pelo qual não garante o efetivo direito à cidade ambientalmente sustentável, gerando conflitos:

Um cenário frequente resultante dessa dinâmica de ocupação ilegal de áreas de proteção ambiental é o conflito que opõe a população, que luta para permanecer no local, apoiada por um parlamentar clientelista, insensível à questão social ou ambiental, ou por um parlamentar democrático, perplexo, sensível a ambos os problemas, e que tem, como adversários, o ministério público e ONGs dedicadas à causa ambientalista.

Sobre o tema, Vanin⁶⁹ afirma que a ocupação urbana deverá ser planejada com observância dos documentos globais, dentre os quais destaca-se a “Agenda

⁶⁷ CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. In: GARCIA, Maria (coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2005. p. 145.

⁶⁸ MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2018.

⁶⁹ VANIN, Fabio Scopel. **Instrumentos jurídicos de Planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável**. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/634/Dissertacao%20Fabio%20Scopel%20Vanin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 out. 2018.

21” salientando que a resolução dos problemas relacionados aos assentamentos urbanos é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável urbano, a Agenda Habitat, os estudos de Planejamento Estratégicos de Cidades (PEC) e as metas da Conferência do Milênio como diretrizes para o planejamento das cidades⁷⁰.

Contudo, o autor defende a aplicação dos modelos globais especificando as peculiaridades de cada município a fim de evitar a padronização internacional e efetivar a garantia da cidade ambientalmente sustentável. Para o autor, existem duas realidades nas cidades em razão do processo de urbanização de forma desordenada: a realidade da cidade formal e a da cidade ilegal.

No tocante a cidade sustentável, é dever de cada município traçar as estratégias que serão adotadas para atingir a sustentabilidade. Nesse contexto, Dias⁷¹ afirma que “a ideia de sustentabilidade incita o esforço conjunto para a efetivação de condições de vida digna e desenvolvimento econômico para a sociedade urbana, de forma a manter seu ecossistema como base e suporte de vida[...]”.

Pode-se observar que, diante das ocupações irregulares dos espaços urbanos, é elementar que o poder público elabore e mantenha planos e programas habitacionais, com o intuito de garantir o direito à cidade a toda a população. Como forma de garantia do direito a cidade sustentável deve observar-se a legislação do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e o dever de promover a regularização fundiária.

Acerca da regularização fundiária, Romanelli⁷² destaca que “[...] a regularização fundiária é utilizada pelo poder público como um processo de intervenção que tem por finalidade, além de legalizar todo assentamento irregular, fomentar melhorias no meio ambiente, nas condições de vida da população carente, resgatando a cidadania através da integração social”.

Acerca do tema, Pereira⁷³ afirma que “a alternativa apresentada, em tema de regularização fundiária, deve ser o aproveitamento e a legalização de áreas urbanas

⁷⁰ DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 47.

⁷¹ DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 47.

⁷² ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 99.

⁷³ PEREIRA, Paulo Sergio Velten. Operações Urbanas Consorciadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 770.

indevidamente ocupadas por populações de baixa renda, em bases sustentáveis, de modo a assegurar a qualidade de vida dessas comunidades diretamente afetadas, sem prejuízo dos demais habitantes da cidade”.

Nesse passo, de acordo com a Constituição Federal são fundamentos da República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, tendo como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos⁷⁴. Com efeito, estabeleceu-se o capítulo “Da Política Urbana” o qual trata do princípio da função social da cidade, qual seja:

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.

Portanto, de acordo com a Norma Constitucional cabe ao Poder Público Municipal criar as políticas de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes regulamentares previstas no Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, Ribeiro⁷⁵ afirma que a partir da manutenção de direitos fundamentais assegurados pela legislação ocorre o desenvolvimento sustentável das cidades:

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade significa garantir a todas as pessoas o acesso aos equipamentos urbanos, ao transporte, ao saneamento básico, a habitação digna para que possam usufruir das atividades urbanas da educação, lazer, saúde e trabalho. Significa também planejar e executar as intervenções urbanas de acordo com a sustentabilidade para que a cidade cumpra a sua função também no futuro, a democracia para que a participação popular seja efetiva e a justiça social com redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida.

Desta forma, pode se afirmar que ao direito à cidade sustentável integra o acesso a cidade como um todo⁷⁶. Para assegurar esse direito, é necessário que se

⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

⁷⁵ RIBEIRO, Iara Pereira. Operações Urbanas Consorciadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 654.

⁷⁶ BUONAMICI, Sérgio Claro. **Cidadania e participação no direito a cidades sustentáveis**: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade). Leme: J.H Mizuno, 2015.

garanta os seguintes direitos:

a) **o direito à terra urbana**, o qual está previsto no art. 2º, inc. I, do Estatuto da Cidade, o qual assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País o uso de determinada porção territorial no âmbito das cidades para a realização de atividades fundamentais a fim de atender suas necessidades de existência digna⁷⁷;

b) **o direito ao saneamento ambiental** que é fator determinante da política urbana, sendo direito fundamental para a promoção do desenvolvimento urbano de forma sustentável. Wolfgang Sarlet e Fensterseifer⁷⁸ destacam que “o saneamento básico e a sua configuração jurídico constitucional como direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial – e, portanto, dever do Estado -, acaba atuando como espécie de ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental;

c) **o direito a infraestrutura urbana**, direito fundamental para a efetivação do direito a cidade, uma vez que engloba aspectos relevantes ao regular funcionamento da cidade mediante a oferta de equipamentos urbanos. Os equipamentos urbanos são “obras e os bens públicos destinados a proporcionar aos habitantes e usuários da cidade de melhores condições para a consumação da vida em comunidade”⁷⁹;

d) **o direito ao transporte**, o qual promove os meios para a livre locomoção. De acordo com Fiorillo⁸⁰, “em face da necessidade de utilização das vias nas cidades, adaptadas não só à circulação da pessoa humana com a operações de carga ou de descarga, fundamentais para as relações econômicas/de consumo, bem como para as necessidades fundamentais vinculadas a dignidade da pessoa humana.”;

e) **o direito aos serviços públicos**, em razão de que é dever do poder público a prestação de serviços públicos, nos termos do art. 37, *caput*, da CF, os quais deverão estar dispostos à população na proporção da população e das

⁷⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da cidade comentado**: Lei 10.257/2001, Lei do meio ambiente artificial. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 76-77.

⁷⁸ SARLET, Info Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 117.

⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 28.

⁸⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da cidade comentado**: Lei 10.257/2001, Lei do meio ambiente artificial. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

dimensões territoriais a fim de que possam ser prestados com agilidade, eficiência e segurança;

f) **o direito ao trabalho**, devendo o poder público promover ações a fim de regular as atividades formais, garantindo a promoção de geração de empregos nas cidades para garantir a dignidade da pessoa humana; e,

g) **o direito à moradia**, o qual foi inserido no rol de direitos sociais da Constituição através da Emenda Constitucional 26/2000. Assim, pode-se afirmar que o direito à moradia é um direito de todos, sendo-lhes garantido o acesso a habitação provida de infraestrutura básica, ou seja, acesso a habitação adequada.

Leal⁸¹ aduz que em análise das possibilidades de efetivar as funções sociais da propriedade e da cidade, basta a aplicação das disposições jurídicas a fim de que os municípios se mobilizem para o exercício de suas competências para promover o ordenamento dos espaços urbanos. Nesse passo, conclui-se que ao garantir os direitos acima relacionados, a cidade cumprirá sua função social.

Contudo, verificar-se-á no próximo tópico os desafios enfrentados pelos municípios para a aplicação das políticas urbanas de ordenamento e desenvolvimento urbano.

3.3 A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO

No Estado Contemporâneo atual, a propriedade urbana não tem sua função social respeitada de acordo com a previsão constitucional, em razão de que as regras estão subordinadas ao mercado imobiliário⁸². Nesse contexto, as falhas e a difícil regulação do mercado imobiliário são os principais desafios enfrentados para a implementação dos instrumentos jurídicos. Para tanto, o Estado como produtor de normas, e o mercado no âmbito das relações econômicas, tem a necessidade de estarem juntos⁸³.

Atualmente, a especulação imobiliária é um dos fatores que geram os maiores

⁸¹ LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998. p. 120-122.

⁸² RECH, Adir Ubaldo. A Inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil e a necessidade de uma relação ética com a natureza. **Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 1, p.178-193, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4072/2317>>. Acesso em: 28 out. 2018.

⁸³ VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 172-173.

problemas das cidades. Contudo, o conceito não é totalmente compreendido pela maioria da população. De acordo com Saboya⁸⁴, não há uma definição consensual para especulação imobiliária, uma vez que o termo pode ser usado para indicar a modalidade de construção e comercialização de edifícios verticais dotados de muitos pavimentos, ou para designar a retenção da posse de imóveis urbanos em áreas de ocupação consolidada com a finalidade voltada para posterior negociação, mediante valorização e obtenção de lucro. Assim, define-se pela aquisição de imóveis a fim de vendê-los ou alugá-los, na expectativa de que com o lapso temporal o valor de mercado aumente.

Nesse ponto, Santos⁸⁵ destaca que a especulação imobiliária é a responsável pelo deslocamento do habitat das classes populares para a periferia, fator que, de acordo com o autor, determina que a acessibilidade aos serviços varie em função da renda de cada grupo social, gerando “cidades justapostas”. A especulação, portanto, é fator que gera prejuízos a cidade, em razão de que os espaços urbanos ficam excessivamente rarefeitos em determinados locais e densos em outros, o que gera custos sociais e financeiros para o município, sobrecarregando a infraestrutura do espaço urbano. Em relação ao tema, Resende⁸⁶ refere que:

Por fim, a especulação imobiliária nega o caráter coletivo do espaço urbano enquanto obra e expõe por seu turno a ação diretiva dos grupos ou agentes sociais que se articulam com Estado e com os detentores do capital imobiliário. Cria-se, assim, no interior das cidades um mosaico de formas e espacialidades que reafirmam o valor de troca, a propriedade privada e a apropriação desigual dos espaços uma vez que nega a base social e coletiva que anima e dá vida às cidades. Isto pode ser notado a partir da presença dos chamados vazios urbanos no interior das cidades, materialização de relações assimétricas que regem o acesso ao solo urbano.

Outrossim, a especulação imobiliária ainda apresenta como consequência a dificuldade de mobilidade urbana. Para Santos⁸⁷, “[...] deriva, em última instância da conjugação de dois momentos convergentes: a superposição de um sítio social ao

⁸⁴ SABOYA, Ricardo. **O que é especulação imobiliária**. Urbanidades, 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

⁸⁵ SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1995.

⁸⁶ RESENDE, Ubiratan Pereira. **Especulação imobiliária e verticalização urbana**: um estudo a partir do parque municipal Cascavel em Goiânia. Geografia: Revista do Programa de Pós Graduação em Geografia, Londrina, v. 27, p.79, ago. 2018. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/34252/24100>>. Acesso em: 24 out. 2018.

⁸⁷ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 106.

sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui as expectativas.”

Desta forma, destaca-se o processo de gentrificação, o qual foi definido pela primeira vez em 1964, pela socióloga Ruth Glass, que explicou o processo de gentrificação como a substituição de uma classe social menos favorecida por uma classe média e média alta em determinado local. A aliança entre a especulação imobiliária e o processo de gentrificação, geram a problemática da desordem urbana em decorrência da segregação espacial causando a escassez da cidade. Com efeito, Machado e Piccinini ⁸⁸ destacam que:

Sob a ótica da “desordem urbana” a problemática das cidades brasileiras vem sendo estrategicamente construída como principal problema para os governos, deslocando a análise das reais causas da expansão urbana, e, seus impactos são vistos na desorganização das atividades, bens e serviços. A lógica da cidade capitalista particularmente em países emergentes como o Brasil, imprime um aparente caos que os planejadores urbanos buscam organizar pensando a cidade enquanto sistemas interligados que podem ser ajustados em um futuro ponto ótimo de racionalização de recursos. O Estado, por sua vez, legitima a apropriação privada do solo urbano ao aplicar recursos públicos que irão criar um novo valor do solo dado pela extensão da infraestrutura, equipamentos e serviços. O mesmo pode-se dizer da gentrificação, uma das facetas do planejamento estratégico.

Acerca da gentrificação, Furtado ⁸⁹ afirma que é “um processo de reestruturação urbana que visa a organização do espaço urbano através da separação do espaço geográfico consoante as necessidades das potências econômicas”.

Nesse sentido, Smith ⁹⁰ discorre acerca da importância do processo de gentrificação, referindo que é apresentado pela mídia como um símbolo da renovação urbana, ultrapassando a real importância do processo. Desta forma, a gentrificação surge como um processo de (re)estruturação urbana, tornando-se indispensável o instituto da regularização fundiária, a fim de promover a regulação das áreas onde ocorreram as ocupações irregulares e prevenir a incidência de

⁸⁸ MACHADO, Laura; PICCININI, Livia Salomão. Medidas de Mobilidade: Estratégia de competição e gentrificação nos centros urbanos. **Scripta Nova**, v. 21, n. 563, 2017. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18576>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

⁸⁹ FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do estado e (re)estruturação urbana: um estudo sobre gentrificação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 16, n. 32, nov. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000200341&lng=pt&nrm=iso#fn1>. Acesso em: 21 jun. 2018.

⁹⁰ SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 21, pp. 15-31, 2007. p. 18.

vazios urbanos.

Isso porque, os vazios urbanos dão lugar a especulação imobiliária. Nesse ponto, acrescenta-se que o processo gentrificatório transforma a cidade em uma empresa. Cabe esclarecer que o processo de gentrificação é uma política urbana que não possui a aplicação como tal, em razão de que restringe o acesso à cidade pela segregação espacial.

Nesse contexto, Romanelli⁹¹ refere que as cidades brasileiras têm como desafio construir capacidade de incidir no mercado imobiliário a fim de produzir ofertas de lotes regulares e acessíveis à população:

O principal desafio das cidades brasileiras parece ser o de construir a capacidade pública de incidir no mercado imobiliário da cidade no sentido de gerar oferta de lotes regulares a preços acessíveis à população de baixa renda, dado que o produto, lote barato, é ofertado a quase exclusivamente pelo mercado pirata dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos assentamentos autoproduzidos.

Sobre o tema, Pereira⁹² refere que:

A cidade e a realidade urbana possuem um *valor de uso*, ou seja, uma vinculação teleológica que traz benefícios ao ser humano, benesses que estejam vinculadas a qualquer tipo de desenvolvimento humano ou voltadas à supressão das necessidades humanas. Todavia, com a intervenção de ideologias mercadológicas e com a consolidação de políticas de desenvolvimento de capital nas cidades, estrutura-se uma nova teleologia na realidade urbana que passa a vincular a finalidade dessas organizações de acordo com as perspectivas do mercado e da indústria. Assim, o *valor de uso* da cidade e do urbano muda completamente de finalidade, deixando de ter como elemento principal a vida do cidadão, passando a servir as necessidades e as ordens do mercado.

Importa salientar que a geração do caos urbano não se deu somente pela falta de planejamento, mas pelo crescimento desenfreado que ocorreu para além desses. Destarte, leciona Rech⁹³ que “a construção das cidades na América Latina e, particularmente no Brasil, não prescindiu totalmente da inexistência de projeto, apesar de inexistir qualquer norma de Direito Público sobre o tema, mas se trata de

⁹¹ ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

⁹² PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul**. 2014. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014. p. 121-122.

⁹³ 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.

cópia de um modelo clássico, construído por particulares, sem a intervenção do Estado[...].” De acordo com o autor, não havia ordenamento para a forma e local que a cidade se expandiria, o que causou o crescimento desordenado.

Dessa maneira, atualmente o poder público investe dinheiro público a fim de resolver a situação irregular criada, o qual deveria ser investido pelo loteador⁹⁴. Nesta perspectiva, verificar-se-á no próximo capítulo, a importância do plano diretor como instrumento básico para a regulação e adequação da cidade de forma a efetuar o desenvolvimento urbano.

⁹⁴ COMIM, Nivaldo. **Plano diretor e áreas constitucionais**: instrumentos de preservação ambiental. Porto Alegre: Imprensa livre, 2013. p. 119.

4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO URBANO

O Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos jurídicos para definir a forma em que o poder público deverá adotar a fim de regular os espaços urbanos, visando o desenvolvimento das cidades, de forma sustentável, ordenada e salvaguardando o direito à cidade a todos.

4.1 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO BÁSICO PARA O ORDENAMENTO URBANO

O plano diretor é o principal instrumento jurídico de política urbana para o ordenamento dos espaços urbanos previsto pelo Estatuto da Cidade. Referido plano é uma lei que resulta de um processo de conhecimento e estudo da localidade em que será aplicado⁹⁵.

Machado⁹⁶ ensina que o plano diretor é o “conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.”. Outrossim, o Estatuto da Cidade dispõe no artigo 41, inciso I, que o plano diretor é obrigatório para municípios com população maior de vinte mil habitantes.

De acordo com o tema, Rech e Rech⁹⁷ lecionam que “o processo legislativo do plano diretor não depende apenas da participação popular, da aprovação legislativa, mas passa também pela efetividade da lei.”

Nesse sentido, para Buonamici⁹⁸ o planejamento urbano é construído a partir de diversas invariáveis, envolvendo interesses contrapostos. Com efeito, para a elaboração do plano diretor é ideal a realização de estudos de diversos técnicos, em razão de que sua implantação ocorre após a formação da cidade.

A implantação das normas municipais deve submeter-se à Constituição

⁹⁵ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: Educus, 2010.

⁹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 446.

⁹⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Hop. cit.*, p. 244.

⁹⁸ BUONAMICI, Sérgio Claro. **Cidadania e participação no direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade).** Leme: J.H Mizuno, 2015. p. 225.

Federal e ao Estatuto da Cidade. No entanto, de acordo com Rech⁹⁹, mesmo após a vigência do Estatuto da Cidade, os municípios ainda não conseguiram implantar planos diretores de acordo com as necessidades do local.

Silva¹⁰⁰ destaca que o processo de planejamento é o princípio para a elaboração do plano diretor:

O processo de planejamento é mais importante que o plano e o plano deve ser exatamente adequado a realidade, sendo que a elaboração do plano converge para dois documentos principais que consubstanciam todo o trabalho: 1) o Plano de Diretrizes – que fixa a política global do desenvolvimento do Município e as perspectivas mais gerais para o Planejamento do Município (médio e longo prazos); 2) o Plano de Ação do Prefeito, que representa a decisão e o compromisso assumido pelo Prefeito, quanto às metas de sua administração.

Conforme preceitua Rech¹⁰¹ “a estrutura do plano diretor deve ter a preocupação de criar uma forma urbana proposta por urbanistas, economistas, ambientalistas, sociólogos, educadores, etc., a qual se efetiva num planejamento jurídico dirigido a todos os cidadãos [...]” No mesmo sentido, Meirelles¹⁰² explica que:

A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações os munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.

Todavia, em relação ao processo de planejamento urbano realizado pelos técnicos especializados, este não possui capacidade para resolver todos os problemas da cidade, uma vez que os técnicos possuem uma visão ampla da realidade, por diversas vezes diferente das necessidades do local no qual será aplicado o planejamento. Mostra-se, portanto, indispensável a participação popular na elaboração e na tomada de decisões em razão da aplicação de diretrizes a serem

⁹⁹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 461.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 270.

¹⁰¹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 87.

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 552.

cumpridas que afetarão os interesses de todos¹⁰³.

Ademais, Silva¹⁰⁴ afirma que a realização dos estudos não deverá ser aprofundada, a fim de não onerar excessivamente a elaboração do plano diretor, em razão de que a municipalidade irá conhecendo a realidade e assim, adequando o plano sucessivamente. Nesse contexto, Aloquio¹⁰⁵ ensina que o planejamento urbanístico não pode ser estático, sendo necessário uma visão dinâmica e evolutiva em relação ao plano.

Destaca-se que a construção do plano diretor é constituída por diversas etapas devendo ser aprovado pelas esferas política, jurídica e administrativa¹⁰⁶. Apesar da previsão constitucional de que o plano diretor será criado por lei municipal, o artigo 29 da Carta Magna consolida que o município reger-se-á por Lei Orgânica. Nesse sentido, Rech¹⁰⁷ destaca que a Lei Orgânica é que tem o dever de obrigatoriamente estabelecer os procedimentos a serem adotados para a elaboração do plano diretor. Assim, a primeira etapa para a concepção do plano diretor é o estabelecimento de princípios gerais para a construção da cidade na Lei Orgânica Municipal.

Nas palavras de Duarte¹⁰⁸, o planejamento urbano é composto por etapas, em que o resultado é parcial. As etapas do planejamento são compostas pelo diagnóstico, prognóstico, propostas ou plano de diretrizes e gestão ou instrumentação do plano.

Em relação ao diagnóstico, o autor destaca que é composto pela análise do cenário da realidade existente. Caracteriza-se, portanto, ao levantamento aerofotogramétrico do município com a finalidade de ter a visão do espaço físico e

¹⁰³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 195.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. - 6ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2010. p. 135.

¹⁰⁵ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano diretor e estatuto da cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 91.

¹⁰⁶ PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul**. 2014. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

¹⁰⁷ RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: EducS, 2007.

¹⁰⁸ DUARTE, Fabio. **Planejamento urbano**. São Paulo: Intersaberes, 2012. Disponível em: <<https://bv4.digitalpages.com.br/?from=listas-de-leitura&page=5&ion=0#/edicao/6037>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

seus acidentes geográficos¹⁰⁹.

Ademais, verifica-se que o diagnóstico é a etapa com maior importância na elaboração do plano diretor, em razão de que é o momento em que se tem o conhecimento da realidade local. Ademais, de acordo com Rech¹¹⁰, “a falta de diagnóstico é a causa de projetos não efetivos, do crescimento das cidades de forma descontrolada, do caos, do desequilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente criado, entre o que o povo é, do que necessita e o que efetivamente lhe é proporcionado”.

A segunda etapa, caracteriza-se pelo prognóstico, o qual pode ser definido como a elaboração de teses e teorias para a criação do projeto de cidade. Após a realização do diagnóstico, é importante a elaboração dessas teses e teorias a fim de verificar quais projetos são ideais para determinada realidade local.

Pode-se afirmar, portanto que a fase de prognóstico é composta pela análise aprofundada dos problemas da cidade, identificando quais as possíveis soluções e prevendo perspectivas de evolução.

As propostas ou plano de diretrizes são parte fundamental para o planejamento urbano, uma vez que incluem aspectos para área de infraestrutura do território. Nessa senda, Bernardi¹¹¹ leciona que os instrumentos para a aplicação das propostas estão previstos no Estatuto da Cidade, porém é necessário definir nessa etapa quais serão os mais adequados para o município.

A gestão ou instrumentação do plano é definido pela etapa na qual se elabora as medidas a serem adotadas para resolver os objetivos escolhidos. Para isso, é necessário a compreensão das avaliações e ajustes previstos na própria lei.

Por derradeiro, o plano diretor conterá a seguinte estrutura jurídica¹¹²:

a) Princípios – que estarão ligados ao diagnóstico elaborado da realidade. A definição dos princípios visa a manutenção das características da cidade, tendo o papel de resolver os conflitos existentes entre as normas urbanísticas.

¹⁰⁹ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2007.p. 178.

¹¹⁰ Ibid., p. 178.

¹¹¹ BERNARDI, Jorge. **Organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Inter saberes, 2012. p. 409. Disponível em: <<https://bv4.digitalpages.com.br/?from=listas-de-leitura&page=5&ion=0#/edicao/6088>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

¹¹² 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. 88.

Os princípios têm condão permanente de assegurar os valores consolidados da cidade, que serão diagnosticados através dos estudos prévios realizados, preservando o que é importante para o local.

b) Diretrizes – são as normas norteadoras que regularão o desenvolvimento da cidade, sendo as normas contrárias à estas diretrizes consideradas ilegais. Têm a finalidade de vincular as políticas públicas na busca pela sua efetivação.

c) Definição e delimitação da área urbana e da expansão urbana – definirá a área em que será considerada urbana. A área urbana é denominada como o espaço territorial, no qual destina-se a ocupação demográfica elevada, tendo como finalidade o desenvolvimento das atividades urbanas, vinculando a construção da cidade às atividades industriais, ao comércio e aos serviços¹¹³.

No mesmo sentido, para a criação do plano diretor a zona urbana terá que ser delimitada, com a realização de estudo prévio a fim de estabelecer para onde a cidade crescerá, bem como determinar o arruamento, o alinhamento, o nivelamento, a circulação, a salubridade, a segurança e a funcionalidade do espaço urbano. Com efeito, destaca Rech¹¹⁴:

O município precisa definir o que é área urbana, bem como delimitá-la. E o faz mediante um traçado denominado perímetro urbano. A área urbana pode adotar diretrizes específicas e terá zoneamento distinto da área rural. Mas a ocupação também acontece na área rural e, por isso, deve ser também objeto de regulamentação, pois o Direito Urbanístico diz respeito à forma de ocupação, independentemente de ser área urbana e rural

d) Zoneamento urbano – é a limitação do direito de propriedade a fim de garantir o interesse público. O zoneamento urbano visa atribuir um uso a cada setor da cidade de acordo com sua compatibilidade. Silva¹¹⁵ destaca que “o zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo.

Para Meirelles¹¹⁶ é necessário cautela na aplicação desse instrumento em razão de que é realizado após a ocupação dos espaços:

¹¹³ 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. 99.

¹¹⁴ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. op. cit., p. 209.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 127.

O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. Por isso, as normas edilícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e frequentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranquilidade na população cidadina. Além disso, toda vez que o zoneamento ofende direitos adquiridos, expõe o Município a demandas e vultosas indenizações. O Município só deve impor ou alterar zoneamento quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes.

Cabe destacar ainda, que o plano diretor é instrumento legítimo para a regulação do mercado imobiliário, pois suas diretrizes tem a função de estabelecer o desenvolvimento econômico, social e físico do Município. No tocante ao plano de desenvolvimento social e econômico, é dever da administração pública estabelecer diretrizes específicas no plano diretor, para garantir o acesso à moradia de acordo com cada município, a fim de contemplar às diferentes classes sociais¹¹⁷.

4.2 DA ADEQUAÇÃO DAS NORMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ACORDO COM O INTERESSE LOCAL

Com o advento da Constituição Federal foi instituída uma nova forma de administração dos interesses locais, passando aos municípios as competências para legislar sobre esses interesses. No entanto, impôs-se ao Município uma postura de resguardar os ditames constitucionais, o que impede que o ordenamento urbanístico trate das questões do local, impedindo a adoção de um projeto municipal efetivo.

Contudo, ainda que a competência seja concorrente, estando os municípios submetidos às diretrizes gerais, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, isso não prejudicará as competências municipais de promover a adaptação das normas aos locais de acordo com suas peculiaridades. Pode-se destacar que o direito urbanístico ao promover o ordenamento de acordo com o interesse local amplia a atuação do poder público municipal.

Com efeito, em razão de tratar-se de normas municipais, é evidente a necessidade de respeitar os princípios da efetividade, legalidade, legitimidade e

¹¹⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 225.

eficiência. A efetividade consiste na conduta dos indivíduos, de forma que coincida com as normas a ele impostas.

O princípio da legitimidade, por sua vez, está ligado a vontade do povo. Em matéria urbanística municipal, as normas deverão passar pela aprovação da população para que haja legitimidade. Outrossim, o princípio da eficiência relaciona-se com a eficiência dos atos administrativos para o resultado efetivo das políticas públicas impostas pelas normas¹¹⁸.

Nesse passo, constata-se a preocupação a respeito da aplicação do poder local, no sentido de que as normas municipais estejam de acordo com a Constituição Federal. Assim, os atos administrativos dos gestores públicos municipais têm o dever de observar além do princípio da legalidade, buscando adequar e priorizar princípios como o da efetividade e eficiência a fim de atender as demandas do município.

Nessa senda, Machado¹¹⁹, dispõe que “o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”. Desse modo, aquilo que é de conveniência do município, em relação a todo ele ou em parte, seja em matéria urbanística ou em qualquer outra, poderá ser objeto de norma municipal.

Desta forma, constata-se que as políticas urbanas empregadas não geram o efeito desejado, visto que não se tem o projeto de cidade adequado ao local que se possa agir de forma eficiente. Em relação à eficiência, Rech e Rech¹²⁰ ensinam que:

A eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que são medidos mediante metas estabelecidas, acompanhadas e avaliadas. A administração pública não consegue medir a eficiência, porque não tem como prática estabelecer metas e cobrar resultados. Portanto, a eficiência tem como instrumento os atos dos agentes públicos, no incremento das políticas definidas por lei [...].

4.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A EFETIVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

¹¹⁸ 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. 239-256.

¹¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹²⁰ 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. 254.

Conforme disposto nos capítulos anteriores, o plano diretor é a lei fundamental para a resolução do caos urbano gerado pelas ocupações irregulares. Contudo, referido plano não é o suficiente para a aplicação das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Sobre o tema, Sarno¹²¹ destaca que para a efetivação do plano diretor é necessária a complementação por planos específicos que determinarão o perfil do local. Para a efetivação do projeto de cidade no plano diretor é fundamental a aplicação harmoniosa das demais leis vigentes que tratam do ordenamento das cidades.

Com efeito, Vanin¹²² leciona que o planejamento de cidade deve estar interligado com outras normas a serem observadas pelo poder público do município:

Ao tratar de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, pretende-se falar não só do plano diretor e das demais normas previstas neste rol, mas destacar que, para além deles, são necessárias outras normas, de competência do município, que devem ser vistas como desdobramentos do Plano.

Na concepção de Rech e Rech¹²³ pode-se listar cada uma das principais leis municipais que auxiliam para o alcance dos objetivos de um plano diretor. De acordo com os autores, são instrumentos valiosos para a execução do Plano diretor: as Leis Orçamentárias, o Código de Posturas, o Código de Obras, Código Tributário, Lei de Parcelamento do Solo, Plano de Saneamento. Contudo, há dificuldade na aplicação das referidas normas, uma vez que na maior parte dos casos, são construídas de forma isolada, sem a preocupação com o projeto de cidade, desvirtuando na maioria das vezes as diretrizes estabelecidas pelo plano.

Rech e Rech¹²⁴ esclarecem ainda que “o dispositivo legal, mencionado e previsto no Estatuto da cidade, vincula os investimentos do município às diretrizes do Plano Diretor, isto é, ao projeto de cidade legalmente instituído, o que se torna fundamental e indispensável para direcionar o crescimento da cidade de forma ordenada, a curto, médio e longo prazo, evitando gastos isolados e inúteis.”

A legislação do Parcelamento do solo é fundamental para a efetivação do

¹²¹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018. p. 64.

¹²² VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 101.

¹²³ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 205-206.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 392.

plano diretor. Nesse passo, a Lei Federal nº 6.766/79, dispõe acerca das regras gerais de parcelamento do solo, estabelecendo, por exemplo, o tamanho mínimo dos lotes urbanos. Contudo, referida lei deixa a critério dos estados as adequações regionais dos parcelamentos do solo, tendo em conta os diversos problemas que geram conflitos nos aglomerados urbanos e nas regiões metropolitanas.

Sobre o tema, Rech e Rech¹²⁵ lecionam que, tendo em conta tratar-se de interesse local, caberá aos municípios a competência material para estabelecer as regras atinentes ao parcelamento do solo urbano, independentemente da existência de regras gerais em nível federal ou estadual, desde que os municípios cumpram seu papel.

Salienta-se que a lei não possui condão de estabelecer o zoneamento urbano, somente regular os critérios de parcelamento do solo urbano. Acerca do zoneamento urbano, este deverá estar previsto no plano diretor.

Outrossim, anterior ao plano diretor, a legislação que versava acerca de regras urbanísticas na cidade era o Código de Obras, que estabelece regras urbanísticas acerca da forma como deverão ser realizadas as construções de casas e prédios nos espaços urbanos.

Trata-se, portanto, de norma que estabelece critérios a serem adotados na construção das edificações visando a segurança da população. Ainda, regulamenta as regras de licenciamento e autorizações de atividades, mediante a expedição de alvarás.

Acerca do Código de Obras, Comim¹²⁶ assevera que referido Código estabelece acerca das regras relacionadas ao direito de vizinhança, assegurando assim, o direito ao sol, a ventilação, ao meio ambiente salubre, ao sossego público e à segurança, sendo essencial para a efetivação das diretrizes do plano diretor.

Em contrapartida, o Código de Posturas é norma administrativa que impõe regras de convivência e civilidade, conforme preceitua Rech¹²⁷:

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, estatuidando 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

¹²⁵ 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. 225.

¹²⁶ COMIM, Nivaldo. op. cit., p. 103.

¹²⁷ Ibid., p. 214.

qualidade de vida da população. São normas 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.

Assim, o Código de Posturas é norma urbanística complementar que prevê penalidades para as condutas que violem as regras de convivência e a cidade sustentável. As penalidades impostas serão de acordo com a gravidade da violação, tais quais multas, cassação o alvará, demolição de construção irregular, suspensão da atividade, bem como a aplicação de obrigações de fazer e não fazer.

A legislação tributária, por sua vez, é essencial para a efetivação do plano diretor. A função do tributo fiscal é a arrecadação de recursos a fim de executar as políticas públicas. Para Rech e Rech¹²⁸, nos casos dos municípios, “os tributos possuem uma função extrafiscal, qual seja, um instrumento de planejamento e política urbana, desde que possuam previsão no plano diretor e regulamentado pelo Código Tributário Municipal.”

E é nesse sentido que se pode afirmar que o Código Tributário Municipal facilitará o acesso à moradia, tendo em conta que poderá prever a diferença nos valores de impostos e taxas de acordo com os zoneamentos especiais.

Consoante estabelece o artigo 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, devem englobar as prioridades estabelecidas no plano diretor o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Nesse sentido, Vichi¹²⁹ sustenta que:

É obvio que o plano diretor não pode 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[...].

As Leis Orçamentárias são instrumentos de planejamento urbano de curto à médio prazo que visam efetivar as diretrizes estabelecidas no plano diretor, prevendo recursos públicos para a aplicação. Sobre o tema, Silva¹³⁰ leciona que as leis orçamentárias são as previstas no art. 165, sendo sua formação sujeita a procedimentos especiais, em razão de que possuem natureza temporária. Importa

¹²⁸ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 227.

¹²⁹ VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu. DI SAMO, Daniela Campos Libório (Coords.). **Direito Urbanístico e ambiental.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 124.

¹³⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

salientar que os planos de governo do prefeito devem estar previstos no projeto de cidade previsto no plano diretor. De acordo com Rech e Rech¹³¹, as leis orçamentárias englobam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Nesse passo, é cediço o entendimento em que o plano diretor é o instrumento básico de planejamento e execução das cidades devendo estar acima das demais leis municipais, impondo que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem suas diretrizes e prioridades. Desta forma, não há como ordenar a cidade sem o plano diretor, o qual é lei fundamental para a aplicação concreta do projeto de cidade.

O plano plurianual, por sua vez, visa traçar as ações a serem adotada pelos gestores pelo prazo de quatro anos, o qual deve ser elaborado pelo administrador em seu primeiro ano de gestão. Desse modo, deve pautar-se de acordo com as diretrizes estabelecidas no plano diretor, nos assuntos relacionados a obras urbanas, de forma a seguir o projeto de cidade estabelecido¹³².

Conforme dispõe o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal a instituição do plano plurianual ocorrerá de forma regionalizada, estabelecendo-se as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em relação as diretrizes orçamentárias, de acordo com Gama Junior¹³³ a lei de diretrizes orçamentárias é um instrumento orientador na elaboração da lei orçamentária anual, pois é responsável pelo desdobramento ano a ano das metas fixadas no PPA, para um período de quatro anos, devendo ainda estabelecer as prioridades da administração pública, selecionando os investimentos que serão executados no exercício financeiro seguinte.

Concernente ao que foi dito, é necessário esclarecer a existência de outras formas que asseguram o cumprimento do plano diretor. Nesse diapasão, o artigo 52, do Estatuto da Cidade prevê que:

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. 207-208.

¹³² COMIM, Nivaldo. **Plano diretor e áreas constitucionais: instrumentos de preservação ambiental.** Porto Alegre: Imprensa livre, 2013. p. 102.

¹³³ ARAUJO, Cledimar Rodrigues. **Planejamento orçamentário e a execução do orçamento anual: um estudo realizado no município de Cacoal/RO.** 2011. 30 f. Artigo (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2011. Disponível em: <<http://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/217/1/Araujo%2C%20Cledimar%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

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.

À vista disso, a omissão do administrador ao deixar de cumprir o projeto estabelecido no plano diretor, importará em improbidade administrativa. Desse modo, a elaboração do plano diretor, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, é instrumento de suma importância tanto ao poder público quanto à população, a fim de ordenar os espaços urbanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa destinou-se a examinar acerca da elaboração e aplicação do plano diretor como norma suficiente a ordenar os espaços e promover o desenvolvimento urbano sustentável no Estado Democrático de Direito.

Inicialmente, abordou-se o processo de urbanização, tratando-se a respeito do surgimento das cidades até a regulamentação das diretrizes a serem adotadas a partir da vigência do Estatuto da Cidade. Foram analisadas as competências para legislar em matéria urbanística.

Ainda, foi possível analisar os preceitos constitucionais que levaram o legislador regulamentar e normatizar os artigos 182 e 183 da Constituição, que se referem à política urbana, promulgando o Estatuto da Cidade. Verificou-se a importância do referido Estatuto, o qual contribuiu, de forma relevante, na criação dos mecanismos a serem adotados pelo poder público a fim de estabelecer a melhoria na qualidade de vida nos espaços urbanos.

A Revolução industrial foi um marco para o crescimento das cidades de forma desordenada em razão das ocupações irregulares, que decorreram do êxodo rural em razão da busca de outras formas de trabalho. Foi possível perceber, pela fundamentação teórica abordada na pesquisa que a busca por melhores condições de vida causou o inchaço das cidades, acarretando a segregação espacial a qual bloqueia a aplicação das políticas públicas previstas constitucionalmente. Ademais, essas condições criadas no espaço urbano, dificultam a construção dos projetos de cidade a serem estabelecidos pelos planos diretores.

No segundo capítulo, foram analisados a gestão democrática da cidade, o direito a cidade sustentável e a função social da cidade e da propriedade como instrumentos e diretrizes regulamentados pelo Estatuto da Cidade para a execução da política urbana de planejamento municipal.

Foi possível constatar que a garantia do direito à cidade ocorre com a regulação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana que decorre da garantia dos direitos ao saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e a moradia.

Dissertou-se ainda acerca das políticas urbanas, que não atendem os princípios constitucionais democráticos do Estado de Direito, em razão do processo gentrificador que reproduz a exclusão social e segregação espacial. Ainda,

percebeu-se que as políticas públicas urbanas não atingem sua finalidade em virtude das estruturas de mercado que, apesar da estrutura do Estado Democrático de Direito, apresentam desvio de finalidade na regulação dos mercados imobiliários.

No terceiro capítulo foi abordado acerca da implantação do plano diretor como lei que visa assegurar o cumprimento de um projeto de cidade adequando-se as normas de acordo com o local. Apesar da obrigatoriedade dos municípios na observância das normas federais e estaduais, a elaboração e execução do plano diretor com um projeto para o desenvolvimento da cidade é fundamental a adequação das normas ao espaço local, em razão de que cada município apresenta suas especificidades e peculiaridades.

Ainda, foi possível analisar acerca das demais legislações necessárias para a efetivação do plano diretor, o qual não é suficiente para ordenar os espaços urbanos e garantir o desenvolvimento da cidade, tendo em conta que sem a observância dos Códigos tributário, de obras, de postura, bem da lei de parcelamento do solo, não se atingirá o cumprimento do projeto de cidade de acordo com o espaço local.

Por fim, pode-se observar acerca das regras estabelecidas para que o poder público seja punido em caso de omissão no cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade para a elaboração, implantação e fiscalização do plano diretor.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano diretor e estatuto da cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 960 p.

ARAUJO, Cledimar Rodrigues. **Planejamento orçamentário e a execução do orçamento anual: um estudo realizado no município de Cacoal/RO**. 2011. 30 f. Artigo (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2011. Disponível em: <<http://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/217/1/Araujo%2C%20Cledimar%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A participação popular nas audiências públicas para licenciamento ambiental. **Revista Científica do Curso de Direito do CEAP**, Amapá, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2011. Disponível em: <www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BERNARDI, Jorge. **Organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Inter saberes, 2012. Disponível em: <<https://bv4.digitalpages.com.br/?from=listas-de-leitura&page=5&ion=0#/edicao/6088>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Diário Oficial da União, 16 jun. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BUONAMICI, Sérgio Claro. **Cidadania e participação no direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade)**. Leme: J.H Mizuno, 2015. 286 p.

CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. In: GARCIA, Maria (coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2005.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Pockets jurídicos 58 - direito urbanístico**. 1. ed. Saraiva, 2010.

CARVALHO, Delton Winter de. **Dano ambiental futuro**: da assimilação dos riscos ecológicos pelo direito à formação de vínculos jurídicos intergeracionais. 2006. 255 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Unisinos, São Leopoldo, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/Dano%20ambiental%20futuro.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983..

COMIM, Nivaldo. **Plano diretor e áreas constitucionais**: instrumentos de preservação ambiental. Porto Alegre: Imprensa livre, 2013.

CORRALO, Giovani. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira**. 2006. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008852.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

COSTA, Flávia Danyelle Alves. **Orçamento participativo**: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande – PB. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000422.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; BALDO, Iumar Junior. (org.). **Meio Ambiente: Constituição e Políticas Públicas** Curitiba: Multideia, 2011.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2002.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. Disponível em: <https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520417812/pages/_1>. Acesso em: 17 jun. 2018.

DUARTE, Fabio. **Planejamento urbano**. São Paulo: Intersaberes, 2012. Disponível em: <<https://bv4.digitalpages.com.br/?from=listas-de-leitura&page=5&ion=0#/edicao/6037>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico urbanístico no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 5-26, out./nov. 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**: Lei 10.257/2001, Lei do meio ambiente artificial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FÜHRER, Maximilianus C. A.; MILARÉ, Édis. **Manual de direito público e privado**. 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do estado e (re)estruturação urbana: um estudo sobre gentrificação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 16, n. 32, nov. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000200341&lng=pt&nrm=iso#fn1>. Acesso em: 21 jun. 2018.

GEIGER, Pedro Pinchas. **As formas do espaço brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos**: um estudo de caso. 2002. 146p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000295271>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

KIM, Richard Paulo Pae; MIRANDA, Valsielen Adiani. Democratização das políticas públicas pelos conselhos e tutela dos interesses fundamentais. **Cadernos de Direito**, Poracicaba: UNIMEP, v. 10, n. 19, 2010. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/issue/current>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica e iniciação à pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1997.

LAURIANO, Willian. **Gentrificação da cidade modernista**: Brasília. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 155-178, maio 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0155.pdf>>. Acesso em 21 de junho de 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998.

LEFEVBRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LIRA, Pablo Silva. **Geografia do crime e arquitetura do medo**: uma análise dialética da criminalidade violenta e das instâncias urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

MAZZAROTTO, Angelo Augusto Valles de Sá. **Gestão da sustentabilidade urbana**: leis, princípios e reflexões. Curitiba: Intersaberes, 2017. Disponível em: <<https://ucs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788559725995/pages/5>>.

Acesso em: 22 jun. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO, Laura; PICCININI, Lívia Salomão. Medidas de Mobilidade: Estratégia de competição e gentrificação nos centros urbanos. **Scripta Nova**, v. 21, n. 563, 2017. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18576>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2018.

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

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução nº. 13, De 16 de junho de 2004**. Propor diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes. Conselho das Cidades: Diário Oficial da União, 16 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-13-2004.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 351 p.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10/07/2001**. Curitiba: Juruá, 2002. 238 p.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul**. 2014. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

PEREIRA, Paulo Sergio Velten. Operações Urbanas Consorciadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: < <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/1713-Direito-Administrativo-Maria-Sylvia-Zanella-Di-Pietro-2018.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2007.

_____. (org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

_____. A Inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil e a necessidade de uma relação ética com a natureza. **Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 1, p.178-193, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4072/2317>>. Acesso em: 28 out. 2018.

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. 286 p.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável**: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016. 525 p.

RECH, Adir Ubaldo; CALGARO, Cleide; BÜHRING, Marcia Andrea. (org.). **Direito e ambiente**: políticas de cidades socio-ambientalmente sustentáveis. Caxias do Sul: Educs, 2017.

RESENDE, Ubiratan Pereira. **Especulação imobiliária e verticalização urbana**: um estudo a partir do parque municipal Cascavel em Goiânia. Geografia: Revista do Programa de Pós Graduação em Geografia, Londrina, v. 27, p.79, ago. 2018. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/34252/24100>>. Acesso em: 24 out. 2018.

RIBEIRO, Iara Pereira. Operações Urbanas Consorciadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 06-799.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. Coleção primeiros passos n. 203. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.

_____. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SABOYA, Ricardo. **O que é especulação imobiliária**. Urbanidades, 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

SANTOS, André da Rocha. Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. **Cad. Metrop.**, v. 16, n. 32, pp. 587-607, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3213>>. Acesso em 23 jun. 2018.

_____. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Tradução de Antônia Dea Erdens [e] Maria Auxiliadora da Silva; revisão de José Fernandes Dias. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton. (Org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. (Org.). **Finanças locais e regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Globalização e espaço latino-americano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

SARLET, Info Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. Plano diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: S. Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 21, pp. 15-31, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e urbanização**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 1994.

VANIN, Fabio Scopel. **Instrumentos jurídicos de Planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável**. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011. Disponível em:
<<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/634/Dissertacao%20Fabio%20Scopel%20Vanin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 out. 2018.

_____. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu. DI SAMO, Daniela Campos Libório (Coords.). **Direito Urbanístico e ambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.