

## A propriedade urbana e o planejamento citadino nos termos do estatuto da cidade

*Urban planning and property under statute city*

Gustavo Antonio França\*  
Alexandre Luiz Alves de Oliveira\*\*

**Resumo:** O grande crescimento das cidades brasileiras, juntamente com o aumento populacional das mesmas, provocou e, ainda provoca, diversos problemas na vida de seus habitantes. Diante dessa perspectiva, houve uma mudança de paradigma relativo à ideia de propriedade e as limitações a que essa estaria sujeita. Ademais, era preciso efetivar novos ideais previstos constitucionalmente, especialmente, o da função social da cidade e a proteção ambiental. Adveio, então, a Lei 10.256/2001 (Estatuto da Cidade), trazendo e disciplinando tais questões. O presente artigo procura, então, fazer algumas considerações sobre o problema supracitado. Visa a observar a mudança de paradigma da propriedade, o planejamento citadino (através da Lei 10.257/2001) e os instrumentos para a efetivação da organização urbanística de maneira mais justa.

**Palavras-chave:** Propriedade. Função social. Proteção ambiental.

**Abstract:** The massive growth of Brazilian cities, with population increases of the same, caused and still causes many problems for the life of its inhabitants. Faced with this prospect was a paradigm shift on the idea of ownership and the

\* (ESDHC, MG, Brasil). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Advogado autônomo. Cursa disciplina isolada no Programa de Mestrado em Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara (BH).

\*\* (ESDHC, MG, Brasil). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Especialista em Temas Filosóficos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela ESDHC. Advogado no Grupo de Amigos e Familiares de Pessoas Privativas de Liberdade. Professor no Instituto J. Andrade. Orientador acadêmico na UFMG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental e Penal, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos fundamentais, Direito Ambiental, Direito Penal, Constituição e exclusão social.

limitations that it was subject. Moreover it was necessary to carry new ideas provided by the Constitution, especially the social function of the city and environmental protection. Stemmed, then the Law 10.256/2001 (City Statute), bringing such issues and disciplined. This paper then seeks to make some considerations on the problem above. Aims to observe the paradigm shift of the property, city planning (by Law 10.257/2001) and tools for effective urban organization in a more fair.

**Keywords:** Property. Social function. Environmental protection.

## Introdução

O crescimento populacional pelo qual o Brasil passou no século XX foi algo sem precedentes na história brasileira. Observa-se, como reflexo desse fato, uma grande modificação na estrutura da sociedade. Se, no início do século passado, o Brasil era um país rural, agora o ambiente predominante é o urbano. Atualmente, mais de 80% da população vive nas cidades. Diante de tal fato, tornaram-se imprescindíveis a organização e o planejamento das mesmas.

A necessidade de organizar ou reorganizar as cidades, desde o final do século passado, exigiu uma série de *atitudes* do Poder Público e provocou, inclusive, modificações em diversos institutos jurídicos, entre eles, o direito de propriedade urbana, a forma de organização do Município e os instrumentos que o mesmo dispõe para efetivar seus projetos.

Procurando observar esse fenômeno, o presente artigo procura observar as relações existentes entre os institutos que se relacionam intimamente: a propriedade urbana, o planejamento das cidades e consecução dessa organização. Diante da constatação de que o exercício do direito de propriedade urbana encontra-se vinculado ao atendimento da sua função social, mister é perquirir sobre a influência do Direito Urbanístico no cumprimento dessa determinação e por quais meios ele *agirá*.

O planejamento urbano, especialmente atendendo às suas principais normas, irá traçar as exigências fundamentais de ordenação da cidade e, conseqüentemente, a função social da propriedade urbana. Se o antigo Código Civil (Lei 3.071/1916) versava sobre o direito de propriedade muito mais como um direito individual, atualmente, só se concebe o exercício desse direito com o atendimento do ditame constitucional do atendimento da função social e ambiental. O proprietário tem uma atividade a praticar, tem uma *obrigação social* a cumprir.

O novo paradigma adotado pelo Código Civil de 2002 e das leis de Direito Urbanístico dão maior ênfase aos aspectos social e ambiental sobre o individual, isto sem mencionar, nesse instante, outras determinações legais.

De tal forma, o presente trabalho procurará fazer algumas considerações sobre o tema, versando sobre os seguintes pontos:

- a) direito de propriedade
- b) planejamento da cidade
- c) principais instrumentos urbanísticos para efetivar esse planejamento.

## **1 Direito de propriedade**

### **1.1 Considerações gerais**

Na idade contemporânea, o direito de propriedade tem estado presente em todas as Constituições nacionais, desde a Declaração da Independência dos Estados Unidos, em 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, marco da Revolução Francesa.

No período logo após a Revolução Francesa e sob o império do liberalismo, a ideia de Estado prevalecente era a do Estado Liberal. O Estado Mínimo deveria ter o menor poder possível, e sua função precípua era garantir a liberdade do indivíduo contra os abusos do Estado e de outros indivíduos. Um Estado Liberal era essencialmente um Estado não intervencionista; um Estado limitado à conservação dos direitos do homem. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão considerava o direito de propriedade um direito natural, inalienável e sagrado do ser humano. A declaração assim expõe:

Art. 2. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a *propriedade*, a segurança e a resistência à opressão. (Grifo nosso.)

Art. 17. Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente verificada o exigir de modo evidente, e sob a condição de justa e prévia indenização.

Assim, a propriedade tinha um caráter eminentemente individualista. O Estado teria um dever de abstenção devendo somente zelar pela não interferência no seu exercício.

Diante dessa liberdade sem limites, desse direito absoluto, surgiu a necessidade de um sistema de proteção estatal que regulasse o abuso econômico. Sob a influência de diversos pensadores, principalmente socialistas, era preciso superar a ideia de igualdade formal advinda das revoluções liberais. Surgia a segunda dimensão de direitos: os econômicos, sociais e culturais, amparados na noção de igualdade social, em contrapartida da igualdade puramente formal.

A Constituição mexicana de, 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919, trouxeram em seu bojo esses novos ideais consubstanciando a teoria da função social da propriedade à categoria de princípio jurídico constitucional. A Constituição de Weimar, por exemplo, reconhecia o direito de propriedade, contudo relatava, no seu art. 153, que a propriedade impõe obrigações. Seu uso deve estar a serviço do mais alto interesse comum.

O desenvolvimento desses preceitos sociais causou uma evolução no direito de propriedade. A propriedade deve satisfazer não só o proprietário, mas também fomentar o bem da coletividade. O exercício desse direito, antes visualizado como um direito absoluto, perpétuo e exclusivo de seu titular, desenvolveu-se em conjunto com a sociedade, vinculando-se ao cumprimento de sua função social, inclusive ambiental, sendo, portanto relativizada em prol do interesse coletivo.

Essa é a posição prevalecente na atualidade e que será destacada no próximo tópico.

## **1.2 Direito de propriedade atual**

O ser humano, desde os tempos mais remotos, de diversas maneiras e por diversas justificativas, se apropriou de certos bens e passou a exercer sobre eles o domínio. Esse domínio chama-se *propriedade* e está positivado no ordenamento jurídico brasileiro. Destaca-se o *caput* do art. 1.228 do Código Civil de 2002:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

O domínio seria, então, o direito que uma pessoa tem de exercer o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação sobre um bem. Seria, como disseram os antigos romanos, o *ius utendi, fruendi et abutendi*. É definido como um direito real (*res*) sobre determinado bem, oponível a todos os demais. Guilherme Figueiredo nos traz uma ideia interessante:

O adjetivo latino *prorius*, origem etimológica do vocábulo “propriedade”, indica uma relação entre um indivíduo e um objeto (alguma coisa específica). Ao apontar essa especificidade, o adjetivo também indica uma oposição entre o sujeito dessa relação e a universalidade de sujeitos que também poderiam, em tese. Pretender participar dessa mesma relação com o objeto, mas que estão excluídos (privados) dela em razão de fundamentos que só podem ser localizados no Direito. (2010, p. 46).

O Código Civil de 2002, em consonância com a Carta Magna de 1988, substituiu a doutrina do direito privado da propriedade pelo direito social da propriedade. Se, no antigo Código Civil de 1916, o direito de propriedade era muito mais um direito individual do que social, com a Constituição Federal de 1988, tal paradigma deixou de ser preponderante. O direito de usar, gozar e dispor está igualmente presente, entretanto, a nova Constituição Federal e o Código Civil destacaram o condicionamento do exercício desse direito ao cumprimento da função social e ambiental. Assim preceituam os §§ 1º e 2º do art. 1.228 do Código Civil:

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º. São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Se antes o exercício do direito ficava a cargo quase exclusivamente do proprietário, sem grandes interferências, com esses diplomas legais, o

proprietário está adstrito ao cumprimento de certas *obrigações*. O proprietário deve observar as finalidades econômicas e sociais e, em termos ambientais, respeitar o meio ambiente.

O código veio reafirmar o que já estava mencionado em diversas disposições do texto constitucional, que, além de garantir o direito de propriedade, o subordina ao cumprimento da função social. É o que está disposto nos incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988, que relata que é garantido o direito de propriedade, todavia deverá atender à sua função social.

Merecem, também, destaque os §§ II, III e VI do art. 170 da Carta Magna brasileira. Esse dispositivo constitucional, tratando da ordem econômica e financeira, vem ressaltar a necessidade de haver uma comunhão dos princípios da propriedade privada, função social da propriedade e defesa do meio ambiente. Está assim redigido:

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

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Nelson Rosendal e Cristiano Farias analisam, com grande maestria, o tema *função social*, relatando que, se, antes, tudo que não era proibido era permitido, atualmente, nem tudo que não é proibido é aceitável. Existe a esfera do abusivo que deve ser rechaçada pelo ordenamento jurídico. Assim, sinteticamente, relatam os autores sobre a função social da propriedade:

Busca-se paralisar o egoísmo do proprietário, com prevalência de valores ligados à solidariedade social, a fim de que o exercício dos poderes dominiais seja guiado por uma conduta ética, pautada no respeito aos interesses meta-individuais que sejam dignos de tutela, e o acesso de todos a bens mínimos capazes de conferir-lhes uma vida digna. (2008, p. 204).

### 1.3 A propriedade urbana

Apesar de o proprietário poder livremente usar de sua propriedade, observadas às ressalvas já descritas anteriormente, no tocante à propriedade urbana, é necessário fazer algumas observações.

A Constituição da República, no seu art. 182, parágrafo 2º, traz uma importante determinação:

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.

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

Uma observação importante é a determinação de poderes ao município para legislar sobre desenvolvimento urbano. A previsão constitucional foi acertada, pois somente o Poder Público municipal tem o devido conhecimento das particularidades locais. Em um país de dimensões continentais e com Estados do tamanho de países, o Poder Público municipal é o mais indicado para compreender as peculiaridades inerentes à sua localidade. Ninguém melhor que o Município para traçar as normas específicas para o atendimento da função social da propriedade urbana (Plano Diretor).

Pelo Plano Diretor, promulgado pelo Município, teremos as diretrizes locais para o atendimento da função social da propriedade urbana. A união é incumbida de trazer as diretrizes gerais, Lei 10.257/2001 – *Estatuto da Cidade*, buscando evitar uma discrepância legislativa grande entre os municípios. Assim, a propriedade urbana assegurada pela Constituição não é qualquer propriedade, mas aquela pautada e dependente do cumprimento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor local.

A Constituição não apenas consagrou o princípio da função social da propriedade; foi mais além: instituiu um parâmetro para aferição do seu atendimento. Tal parâmetro é exatamente o conjunto de medidas a serem adotadas ou de ações a serem empreendidas, constantes do plano diretor. (DALLARI; SARNO, 2011, p. 24).

Esse conceito positivado da função social da propriedade urbana, pela Carta Magna, esvaziou um provável debate sobre o tema. Necessário torna-se, para o proprietário, o cumprimento dos ditames supracitados para uma *correta utilização* de sua propriedade. A propriedade urbana, então, deverá respeitar os ditames de planejamento e organização urbanísticos a fim de cumprir a sua função social.

Devido à importância desses institutos jurídicos para o planejamento citadino e, conseqüentemente, a construção da função social da propriedade urbana, serão eles analisados nos tópicos vindouros.

## 2 Planejamento citadino

### 2.1 Considerações iniciais

Toda atividade feita sem qualquer tipo de organização e preparo é uma atividade fortuita. Geralmente, leva a destinos não almejados, pois a falta de estudo prévio não visualiza os meios mais apropriados para a consecução dos fins. Destarte, o planejamento está intimamente ligado a uma boa qualidade na realização de uma atividade.

Planejar é observar a realidade, investigar os caminhos, construir um referencial para o futuro, estruturar o trâmite adequado e avaliar todo o processo de determinado projeto. Ademais, é um processo de investigação que escolhe e organiza ações, procura antecipar e prever os resultados.

Assim, busca a efetivação dos melhores meios para atingir objetivos predefinidos. Como bem diz um adágio chinês: “Se você não sabe onde pretende chegar, qualquer caminho serve.”

De tal forma, deve-se considerar que o planejamento é condição *sine qua non* para uma efetiva realização de todo trabalho que procura a melhoria da qualidade. Essa linha de pensamento vale para todas as esferas do agir humano, inclusive para a condução/administração das cidades.

O grande aumento populacional nas últimas décadas e a imigração da população do campo para a cidade exigem um planejamento urbano eficaz. O processo de urbanização brasileiro operou-se de maneira rápida e constante.

Estima-se que 80% da população brasileira vive nas cidades. Esse crescimento acelerado não possibilitou tempo para o planejamento dos centros urbanos, gerando, dessa forma, incontáveis problemas. É um imperativo a necessidade de organização da urbe para se evitar o *caos*.

Sem uma política urbana bem-planejada, a cidade cresce de forma desordenada, gerando enormes dificuldades.

Diante dessa problemática e da necessidade premente de soluções, foi necessária a intervenção do Poder Público. A partir do que se convencionou chamar de *urbanismo*, procurou-se reorganizar o espaço urbano. José Afonso da Silva, citando Antônio Bezerra Baltar, apresenta uma interessante definição do instituto:

Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização de espaço urbano visando o bem-estar coletivo através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e espírito, circulação no espaço urbano. (1998, p. 26).

O mesmo doutrinador nos remete à questão: quais seriam os objetos da atividade urbanística? Ele responde: a) o planejamento urbanístico; b) a ordenação do solo; c) ordenação urbanística de áreas de interesse social; d) a ordenação urbanística da atividade edflica; e e) os instrumentos da intervenção urbanística. (SILVA, 1998, p. 32).

Pode-se dizer que, nos dias atuais, o Direito Urbanístico já se consolidou como disciplina autônoma dos demais ramos do direito. Constatase que estão inseridos no seu campo de estudo: a função social da cidade (moradia, trabalho, lazer e transporte), a função social da propriedade e o planejamento citadino, que veremos a seguir.

## **2.2 Planejamento urbanístico**

Sem prejuízo de outras leis, em se tratando de organização urbanística, destacam-se dois diplomas legais, a saber: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e os Planos Diretores municipais.

O Estatuto da Cidade traça as diretrizes gerais da política urbana. Estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulamentam o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade e de seu bem-estar, primando, inclusive, pelo equilíbrio ambiental. Veio para regulamentar as determinações dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988,

apresentando o aspecto dorsal do direito à propriedade: o acesso a ela e a seu uso.

Já o Plano Diretor traz as diretrizes específicas de cada Município, procurando atender às peculiaridades locais. É o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada.

Devem ser mencionadas, por fim, pela importância e influência no Direito Urbanístico, as seguintes leis: a) Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007); b) Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79); c) Lei sobre Resíduos Sólidos; d) Lei da Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012).

### *2.2.1 Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001*

O Estatuto da Cidade é a primeira lei federal a tratar especificamente da regulamentação da Política Urbana que consta na Constituição Federal de 1988. Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade é um *pilar* do Direito Urbanístico. Estabelece nos seus 58 artigos determinações importantes que devem pautar toda a organização cidadina. Juntamente com o Plano Diretor municipal, representa as diretrizes essenciais do Município.

A Lei 10.257/2001 é constituída de cinco capítulos: a) Diretrizes Gerais; b) Instrumentos da Política Urbana; c) Plano Diretor; d) Gestão Democrática da Cidade; e e) Disposições Gerais.

O primeiro capítulo trata das diretrizes gerais da política urbana. Relata que a política urbana tem por objetivo organizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, trabalho, lazer e transporte) e da propriedade urbana. Traça, assim, as diretrizes para a consecução desse objetivo:

a) Inicialmente é garantido o direito a cidades sustentáveis. Cidade sustentável é aquela que propicia o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Verifica-se nessa conceituação toda a influência do direito ambiental na formação do conceito.

- b) É determinado, também, que a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano terão uma gestão democrática. É necessária a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.
- c) O processo de urbanização buscando atender ao interesse social contará com a cooperação dos diversos agentes da sociedade envolvidos, tanto o governo quanto a iniciativa privada.
- d) O planejamento do desenvolvimento, a distribuição espacial das pessoas e das atividades econômicas da cidade deverá evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos prejudiciais ao meio ambiente.
- e) O Município deverá ofertar equipamentos urbanos e comunitários, transporte público adequados, observadas as características locais.
- f) A ordenação e o controle do uso do solo deverá evitar a utilização inadequada, incompatível e inconveniente do imóvel, inclusive a retenção especulativa. O parcelamento, as edificações e os empreendimentos geradores de tráfego devem respeitar a infraestrutura urbana. A deterioração, a poluição e a degradação devem ser minoradas.
- g) Deve ser buscada a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais objetivando o desenvolvimento socioeconômico.
- h) A sustentabilidade ambiental é o limite para os padrões de adoção de produção e consumo de bens e serviços e da expansão urbana.
- i) O processo de urbanização deverá promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.
- j) Os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos da sociedade devem ser privilegiados, inclusive direcionando as políticas econômica, financeira, tributária e de gastos para a consecução deste fim.
- k) Recuperação dos investimentos públicos de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
- l) Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio histórico e cultural, artístico, paisagístico e arqueológico.

- m) O Poder Público municipal está obrigado a promover audiência nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.
- n) Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas as situações socioeconômicas da população e as normas ambientais.
- o) Incentivo ao aumento de oferta dos lotes e unidades habitacionais pela simplificação da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo e das demais normas edilícias.
- p) Igualdade para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, sempre atendendo o interesse social.

O segundo e o terceiro capítulos da Lei 10.257/2001 versam sobre os instrumentos da política urbana e o Plano Diretor, respectivamente. Serão temas de discussão em capítulos à parte devido à importância e extensão.

O quarto capítulo do Estatuto da Cidade trata da gestão democrática da cidade. No art. 43 estão elencados alguns instrumentos, entre outros utilizados:

- a) Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- b) Debates, audiências e consultas públicas;
- c) Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- d) Iniciativa popular de projeto de desenvolvimento urbano.

A Lei 10.257/2012 possibilitou, assim, diversas técnicas aptas à participação e fiscalização dos destinos da cidade. Veio consolidar o princípio da cidadania e da participação popular. Como bem-explica Burnett,

a proposta do Estatuto da Cidade, exigindo a participação popular na definição da política urbana, tem como principal objetivo reformular os processos decisórios sobre os destinos da cidade,

até aqui circunscritos às camadas de alta renda e aos técnicos de planejamento urbano, os primeiros incapazes de ver mais além que seus próprios interesses imediatos, os segundos, reféns de uma visão de mundo imposta pela dominação político-econômica e institucionalizada pelo ensino acadêmico. A entrada em cena destes novos personagens, isto é, a sociedade organizada, se propõe incluir na agenda urbana novas questões. (2005, p. 7-8).

O último capítulo: “Disposições Gerais”, faz referência, principalmente, ao consórcio imobiliário e às punições a que o prefeito e os agentes públicos estão sujeitos (improbidade administrativa pelo descumprimento da própria lei). O consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias.

### *2.2.2 Plano Diretor*

O Plano Diretor será elaborado pelo Poder Público municipal, por meio de lei, visando a ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O artigo 40 do Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, via lei municipal.

Paulo Affonso Leme Machado define Plano Diretor como sendo “um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal”. (MACHADO, 2010, p. 393)

Hely Lopes Meirelles ensina:

O plano diretor, também conhecido por Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, deve ser a expressão das aspirações dos municípios quando ao processo do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve

aspectos físicos, econômicos, sociais institucionais. Não é um fim em si mesmo – seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população. (1993, p. 395).

Para Diógenes Gasparini,

é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas. (2002, p. 195).

No § 1º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988, resumido, prevê que apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes são obrigadas a elaborar o Plano Diretor que objetiva disciplinar a política de desenvolvimento e a expansão urbana do Município, mas o Estatuto da Cidade ampliou o rol de cidades obrigadas a confeccionar o Plano Diretor, senão vejamos:

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

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

O Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentando o tema, determinou as cidades obrigadas a ter o Plano Diretor no seu art. 41:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

§ 1º. No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º. No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Portanto, conforme o rol supra, as cidades obrigadas a formular o Plano Diretor foi ampliado em relação ao previsto na Constituição da República.

Ademais, o Plano Diretor não se restringe apenas à área urbana, mas deve abranger a totalidade do território municipal, logo, deve englobar as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental e os recursos hídricos.

O art. 42 do Estatuto da Cidade prevê o conteúdo mínimo que deve fazer parte do Plano Diretor, que compreende:

a) A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

b) Disposições requeridas pelos arts. 25 (direito de preempção), 28 (da outorga onerosa do direito de construir), 29 (alteração de uso do solo), 32 (das operações urbanas consorciadas) e 35 (da transferência do direito de construir) desta Lei;

c) Sistema de acompanhamento e controle.

Dessa forma, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, o exercício do direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir devem estar presentes no Plano Diretor de todos os Municípios. É incontestável a necessidade de incorporação desses institutos jurídicos a fim de ser criado um Plano Diretor municipal eficiente.

Nesse ponto, o Professor Machado faz uma crítica à lei federal, pois o tema ali discutido (art. 42) é muito limitado e deixa muito a desejar, perdendo a oportunidade de abrir um leque de pontos básicos a serem examinados pelo Município, devendo esse acrescentar outras exigências. (2010, p. 395).

### **2.3 Observações sobre outros institutos organizacionais**

O art. 4º do Estatuto da Cidade enumera, além do Plano Diretor, os institutos que devem ser utilizados pelo Município, a fim de se construir uma política urbana que concretize a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade.

Os incisos I, II e III do art. 4º, da Lei 10.257/2001, tratam dos instrumentos de planejamento urbano que são:

- 1) Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Visa a um planejamento extensivo, envolvendo a União, Estados e Municípios em planos de ordenamento/desenvolvimento do território interligados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais;
- 2) Planejamento municipal aborda os seguintes assuntos: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Além do Plano Diretor, outro instrumento que merece destaque, sem desmerecer os demais, é a Lei de Diretrizes sobre o Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979). Tratando das especificidades, o Município promulgaria,

também, uma lei regulando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo para exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova sua destinação segundo determina a lei. Caso não o faça, pode o Município “puni-lo” de diversas maneiras.

O zoneamento ambiental é um procedimento urbanístico, que tem por fim organizar o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar. Assim, o zoneamento ambiental busca o bem-estar comum da sociedade em relação à localidade onde vivem e trabalham as pessoas, sendo um dos tipos de limitação do direito de propriedade, quando não é respeitado o equilíbrio ambiental.

O plano plurianual é um projeto de lei que traça as diretrizes, os objetivos, as metas e os gastos da Administração Pública municipal, no período de quatro anos. Além dele, tratam do orçamento, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. As diretrizes orçamentárias estabelecem parâmetros para a aplicação do recurso orçamentário anual, e o orçamento anual é a programação do gasto para o ano seguinte.

Não deve ser esquecida a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f c/c art. 43 da Lei do Estatuto da Cidade). Ele permite que os cidadãos venham a influenciarmos ou decidir os orçamentos públicos do Município. É o avanço da democracia e da cidadania na gestão dos gastos públicos.

Por fim, é importante, ainda, lembrar das Leis 12.035/2010 e 12.587, Lei dos Resíduos Sólidos e da Mobilidade Urbana, respectivamente.

### **3 Instrumentos de efetivação de políticas urbanas (Lei 10.257/2001)**

#### **3.1 Primeiras noções**

O instrumento nada mais é que uma ferramenta ou meio para fazer ou obter algo. Em se tratando do tema deste trabalho, pode-se dizer que instrumentos são os meios para a realização de políticas públicas.

Num instante anterior do presente artigo, foram vistos, dentre alguns instrumentos para o planejamento da organização da cidade, e que merece todo o destaque pela sua importância fundamental o Plano Diretor. Neste momento, é salutar relatar os instrumentos, de acordo com o Estatuto da Cidade, que possibilitam a aplicação e a efetivação das determinações dos diplomas legais ligados à ordenação municipal.

Fazendo uma leitura do art. 4º da Lei 10.257/2001, podemos observar dois tipos de instrumento de política urbana:

- a) Institutos tributários e financeiros
- b) Institutos jurídicos e políticos.

### **3.2 Institutos tributários e financeiros**

O Estatuto da Cidade (art. 4º, IV) apresenta três institutos tributários e financeiros dentro dos instrumentos de política pública, que são:

- a) IPTU, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – que poderá ser utilizado como medida extrafiscal de finalidade punitiva para aquele proprietário que não der à propriedade sua função social;
- b) Contribuição de melhoria, previsto no art. 145, III, da Constituição Federal, como tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte. Seu fim se destina às necessidades do serviço ou à atividade estatal. Apesar de não ser uma contribuição de melhoria, merece destaque a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, prevista no art. 149A da Constituição Federal;
- c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

### **3.3 Institutos jurídicos e políticos**

Além dos institutos tributários e financeiros, a Lei 10.257/2001 elenca, no seu art. 4º, V, diversos institutos jurídicos e políticos. Alguns serão meramente citados devido à sua simplicidade de entendimento e outros merecerão maior atenção em vista da sua importância ou relevância. São eles:

- a) Desapropriação. Prevista constitucionalmente no art. 5º, XXIV, visa à transferência de um bem da esfera particular para o Poder Público. Tem como pressupostos fundamentais a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Além dessas desapropriações “gerais” existe a desapropriação urbanística sancionatória a título de punição pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana.
- b) Servidão Administrativa. É o direito real que possibilita o uso da propriedade para autorizar a execução de obras e serviços de interesse coletivo. A propriedade privada deve suportar uma

utilidade pública. Um exemplo clássico seria a instalação de redes elétricas em áreas para a execução de serviços públicos.

c) Limitações Administrativas. Como o próprio nome sugere, são imposições do Poder Público, de caráter geral, que limitam a propriedade tendo em vista o bem-estar de toda sociedade. José dos Santos Carvalho Filho traz exemplos interessantes: “É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos [...]. Limita-se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistorias em elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.” (CARVALHO FILHO, 2003, p. 617).

d) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano. Buscando proteger o patrimônio cultural, o Poder Público impõe uma série de limitações de uso ao proprietário. Está regulado pelo Decreto-Lei n. 25, de 1937 e tem como exemplo mais comum as construções de tempos antigos.

e) Instituição de unidades de conservação. Prevista constitucionalmente no art. 225º, § 1º, III e regulada pela Lei 9.985/00 é definida, por este mesmo diploma legal como: o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

f) Instituição de zonas especiais de interesse social. São porções do território municipal destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de habitações de interesse social. Devem estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento.

g) Concessão de direito real de uso. Estabelecida pelo Decreto-Lei n. 271/67 no seu art. 7º e seus parágrafos: É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real

resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

h) Concessão de uso especial para fins de moradia. A Medida Provisória n. 2.220/2001 regulamenta o instrumento da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia. Art. 1º dessa medida provisória menciona que aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Importante, ainda, relatar, que [lhes] assiste o direito (concessão coletiva) no caso de imóvel superior a duzentos e cinquenta metros quadrados e ocupado por população de baixa renda, atendidos os requisitos do art. 2º da mesma medida provisória.

i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Buscando regulamentar o art. 182, § 4º, da Carta Magna, o Estatuto da Cidade trouxe tal instrumento. Previsto no seu art. 5º estabelece que Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. Como sanções deste descumprimento pode, o Município, aplicar o instituto do IPTU progressivo no tempo e, não logrando êxito, até mesmo a desapropriação com pagamento em títulos.

j) Usucapião especial de imóvel urbano. Previsto no art. 183 da Constituição Federal e reproduzido no art. 9º do Estatuto da Cidade declara que: Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

l) Direito de superfície. Previsto no art. 21 do Estatuto da Cidade, permite que o proprietário urbano possa conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou

indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

m) Direito de preempção. É o direito do Poder Público municipal de ter a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25 da Lei 10.257/2001). Poderá ser exercido quando o Poder Público necessitar de áreas para: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

n) Outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso. Mediante uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (art. 28do Estatuto da Cidade). O mesmo vale para a alteração de uso do solo.

o) Transferência do direito de construir. O art. 35 da Lei 10.257/2001 permite que a lei municipal, baseada no plano diretor, autorize o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

p) Operações urbanas consorciadas. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Art. 32, § 1º do Estatuto da Cidade).

q) regularização fundiária.

- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.
- s) referendo popular e plebiscito.
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária.
- u) legitimação de posse.

Por fim, instrumentos de grande importância são o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

O EIA tem como objetivo observar e analisar, prévia e sistematicamente, os efeitos prejudiciais que possam vir da implantação, ampliação ou funcionamento de uma atividade com potencial poluidor do meio ambiente e, caso seja preciso, propor medidas mitigadoras para adequá-las aos pressupostos de proteção ambiental. Após suas pesquisas e estudo é “traduzido” no Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – que relata todas as conclusões apresentadas no EIA.

Guardando semelhanças com o EIA, o EIV procura analisar que reflexos um projeto irá trazer para a cidade se for implantado. Como relata o art. 37 do Estatuto da Cidade, o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. É um importante instrumento de investigação e controle das atividades modificadoras do ambiente municipal, contudo não exclui a necessidade do EIA, se for o caso.

Por fim, após a explanação desses inúmeros instrumentos para a efetivação dos projetos de organização e melhoramento da cidade, fica evidente que existem vários meios de consecução para o atendimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e, enfim, exigir da propriedade urbana o cumprimento da sua função social.

## **Considerações finais**

A Constituição da República de 1988, sensível à questão da desorganização urbana, estabeleceu novos paradigmas para antigos institutos. Diante da explosão demográfica e do inchaço citadino, era imprescindível uma nova postura diante dos problemas surgidos. Imperioso era uma busca de solução urbanística e ambiental. Assim, trouxe imperativos que buscavam, ao menos, minorar a situação.

Uma nova concepção de propriedade urbana emergiu desse anseio e dessa busca por uma sociedade mais justa e de um meio ambiente ecologicamente sustentável. Se, num período anterior, a propriedade era algo absoluto, à mercê dos caprichos do proprietário, atualmente, sua função e exercício encontram-se vinculados ao social e ao ambiental.

A propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada não cumpre sua função social. A propriedade não traz só um direito, mas também um dever. O seu titular tem deveres sociais e, também, ambientais. O proprietário, de tal forma, se acha adstrito ao cumprimento da sua função social, ou seja, ao atendimento do que estabelece o Plano Diretor municipal.

Assim, buscando estabelecer diretrizes gerais para os Planos Diretores municipais, foi promulgada, em 2001, a Lei 10.257. Ela traz em seu bojo o caminho a ser trilhado pela legislação municipal para o estabelecimento de uma cidade mais justa e sustentável.

A Lei 10.257/2001, além de mencionar os já existentes, engloba diversos instrumentos que possibilitam ao administrador municipal atingir as metas de desenvolvimento social e ambiental. São diversos institutos administrativos, políticos e jurídicos que estão à disposição para a busca da realização da função social da propriedade urbana. Se bem-utilizados, poderão ordenar e melhorar, em muito, a vida nos centros urbanos. Basta conhecimento, atitude e honestidade por parte dos responsáveis.

Imperiosa se torna, pelo exposto, uma busca de concretização das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores municipais, a fim de se evitar o caos urbano e o ambiental que se precipitam.

## Referências

---

- BURNETT, Carlos Frederico Lago. Estatuto da Cidade, movimentos sociais e universidade: porque mudar o planejamento urbano no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MUNDIALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS: A QUESTÃO DA EMANCIPAÇÃO E DA SOBERANIA, 2., 2005, São Luís/Maranhão. *Anais...* Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 2005. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos2/Carlos\\_Frederico\\_lago\\_Burnett127.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Carlos_Frederico_lago_Burnett127.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal positivo*. 7. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Org.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade do Direito Ambiental*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- GASPARINI, Diógenes. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental municipal: abordagens teóricas e práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- \_\_\_\_\_. *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10-7-2001*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. *Direitos Reais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.