

A função socioambiental da propriedade privada urbana ante as novas diretrizes do estatuto da cidade

The function of private property environmental urban front new diretrizes the status of the city

Lilian Gewehr*

Antonio Maria de Freitas Iserhard**

Resumo: Conferindo-se a importância do Direito de Propriedade e dos novos anseios trazidos pelo Direito Urbanístico, de garantir à coletividade o princípio constitucional de uma sociedade mais justa, o presente estudo objetiva uma análise do Direito de Propriedade como um direito que sofre restrições, dentre elas, a urbanística pelos instrumentos de política urbana elencados no Estatuto da Cidade. As razões que justificam o desenvolvimento deste trabalho são muito relevantes, não só por ser o Direito de Propriedade um direito real por excelência, mas por ser um direito que sofre limitações, sendo aqui estudadas as urbanísticas, pois a sociedade brasileira está sedenta por melhores condições estruturais para as áreas urbanizáveis, avaliando-se o Direito de Propriedade, a função socioambiental da propriedade privada e do Direito Urbanístico para a promoção do desenvolvimento e organização do meio urbano.

Palavras-chave: Direito de Propriedade. Direito Urbanístico. Função Socioambiental da Propriedade. Meio ambiente urbano.

Abstract: Checking out the importance of Property Right and the changing needs brought about by Urban Law, to guarantee society the constitutional principle of a fairer society, this study aims at an analysis of property as a right that has restrictions, among them by urban policy instruments listed in the City Statute. The reasons for the development of this work are very relevant, not

* (UCS, RS, Brasil). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Farmácia pela Universidade de Cruz Alta (Unicruz). Graduada em Direito pela Unicruz.

** (UCS, RS, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Professor do Centro de Ciências Jurídicas da UCS. Mestrado em Direito pela UFSC. Graduado em Direito pela Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (Fisc). Especialização em Teoria Geral do Direito e Pesquisa Jurídica pela Fisc.

only because the Property Right for a right royal excellence, but for being a right that has limitations, and studied urban planning here, because Brazilian society is hungry for better structural conditions for urbanized areas, assessing the right of ownership, the environmental function of private property and Urban Law to promote the development and organization of the urban environment.

Keywords: Property Law. Urban Law. Socio-environmental Function of Property. Urban environment.

Introdução

A partir das novas concepções de Direito de Propriedade direcionadas mais às finalidades sociais, tanto pelo aumento populacional dos últimos tempos como pela conscientização do direito fundamental de dignidade do homem, afastando-se assim o rigoroso individualismo que imperava sobre a propriedade privada, surgem restrições de ordem urbanística, enfatizando-se os instrumentos de política urbana inseridos no Estatuto da Cidade, eis que a propriedade e seu uso são limitados, bem como implicações no Direito Urbanístico e no Direito Ambiental.

A criação de uma nova estrutura urbana e a intervenção do Poder Público na propriedade privada objetivam que a mesma cumpra sua função social e ambiental. Percebe-se, assim, que, cada vez mais, o Direito de Propriedade perde seu caráter absoluto.

A propriedade privada é um foco de conflito de interesses. Hoje se exige que atenda a sua função socioambiental, preservando a ordem de funcionamento prescrita pela sociedade sedenta de melhorias urbanas, com as condições mínimas de sobrevivência digna, que é uma garantia constitucional.

1 O direito real de propriedade

Desde as primeiras civilizações dotadas de inteligência, como aponta Rizzardo,¹ a ideia de *ter*, de *ser dono* já aparecia. Parte daí a concepção de propriedade. Sobre essa *ideia*, Rizzardo² discorre que apareceram diversas teorias a respeito desse direito, principalmente nos Códigos Civis (CCs) de diversos países, como no francês, e que ainda vige, como sendo um direito

¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas: Lei 10.406*, de 10.01.2002. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 169.

² *Ibidem*, p. 169.

absoluto, podendo o proprietário gozar e dispor dos bens da maneira que quiser, porém não fazendo uso proibido por lei ou regulamento. Esta ideia parte do pressuposto de que ser dono, ser proprietário, é fazer com seus bens o que melhor lhe aprouver, abstraindo-se a possibilidade de que terceiros interfiram.

O Código Civil brasileiro de 2002, repetindo o conceito do Código Civil de 1916, art. 524, refere no art. 1228 que “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”.

Mas na atualidade, percebe-se, pelas novas concepções de Direito de Propriedade, que as mesmas estão direcionadas mais às finalidades sociais, tanto pelo aumento populacional dos últimos tempos como pela conscientização do direito fundamental de dignidade do homem, afastando-se, assim, o rigoroso individualismo que imperava sobre a propriedade privada.

Quando da elaboração do CC de 1916 o contexto social primava pelo individualismo, consolidado desde a Revolução Industrial, assim como a Constituição Federal (CF) de 1891 garantia o direito de propriedade de forma plena.³ Dessa forma, pode-se entender o caráter adquirido pela propriedade, ou seja, um caráter absoluto, sem margem para qualquer limitação.

Porém, no contexto social atual, a propriedade não é ilimitada, deve atender a uma função social em prol do bem comum. A propriedade, dessa forma, não é absoluta, deve atender aos interesses sociais. A própria CF de 1988, Lei Maior, garante o direito de propriedade no art. 5º, inc. XXII, mas limita a propriedade privada no inc. XXIII do mesmo artigo exigindo que cumpra a sua função social.

O art. 1.231 do CC assim conceitua a propriedade: “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”. Esse poderia induzir a uma interpretação de que o Direito de Propriedade é absoluto. Contudo, esse absolutismo da propriedade sofre restrições pela ordem constitucional como diz Rizzardo:⁴ “O direito de usar, gozar e dispor dos bens tem limites, vingando enquanto não ofender a função social da propriedade.” A CF, em seu art. 5º, ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais, elenca

³ Ibidem, p. 171.

⁴ Idem.

em seu inc. XII a garantia ao Direito de Propriedade e completa em seu inc. XXIII que a propriedade deverá atender à sua função social, sendo então com a condição de atender à função social que o proprietário garante o seu Direito de Propriedade privada.

Assim, tem o proprietário o dever de utilizar sua propriedade em prol do bem comum. Duguit explica:

Ante todo, el propietario tiene el deber y el poder de emplear la riqueza que posee en la satisfacción de sus necesidades individuales. Pero, bien entendido, que no se trata más que de los actos que corresponden al ejercicio de la libertad individual, tal como anteriormente la he definido, es decir, al libre desenvolvimiento de la actividad individual. Los actos realizados en vista de este fin serán protegidos. Aquellos que no tienen este fin, y que, por otra parte no persiguen un fin de utilidad colectiva, serán contrarios a la ley de la propiedad y podrán dar lugar a una represión o a una reparación.⁵

Portanto, o Direito de Propriedade não pode ser concebido como absoluto. O uso, o gozo e a disposição dos bens são limitados, valendo enquanto não afrontarem a função social da propriedade. Assim sendo, Rizzardo⁶ preceitua que a propriedade deve atender à sua função social para que o titular desse direito o garanta. Cumprir a função social significa, quanto à propriedade urbana, a satisfação das regras de ordenação da cidade constantes do Plano Diretor. Quanto ao imóvel rural, atente à função social, se atender, ao mesmo tempo, critérios e graus estabelecidos em lei.

Contudo, na atualidade, não se pode apenas falar em função social da propriedade, e sim, em uma função socioambiental, sendo o proprietário obrigado a preservar os elementos naturais de sua propriedade. De conformidade com Kildare,⁷ que a propriedade “*sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual*”.

⁵ DUGUIT, Leon. *Las transformaciones generales del Derecho*. Buenos Aires: Heliasta, 2001. p. 243.

⁶ RIZZARDO, op. cit., p. 171.

⁷ Apud MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 831.

Mas a propriedade deve realizar mais que apenas a função social nos termos do art. 225 da CF: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, corresponde à maneira como a propriedade pode e deve cumprir o seu papel socioambiental, e, assim garantir a sustentabilidade do meio urbano em benefício da proteção ambiental.

Desse modo, o Direito de Propriedade não é ilimitado nem absoluto e, por isso, sofre restrições. Nesse contexto, Séguin afirma:

Mexer em Direito de Propriedade é tabu, apesar de seu contorno ser gradativamente alterado, atribuindo-se à propriedade deveres, além dos direitos e proteções tradicionais. Esta mudança obriga que o proprietário passe a cumprir o seu papel social, transformando o princípio constitucional da função social da propriedade de norma constitucional programática em norma de eficácia plena, possibilitando a adoção de medidas de preservação/conservação. Surge a certeza de que é inadmissível um direito individual que afronte os coletivos e difusos.⁸

Mais uma vez, fica clara a necessidade de que o Direito de Propriedade cumpra com o seu papel perante a sociedade e o meio ambiente, que vá além do individual, que tenha reflexos positivos e benéficos e que viabilize o sucesso da política urbana.

Rolnik para corroborar o assunto, refere:

A idéia é muito simples: a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele. A própria existência de normas urbanísticas (códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais) já representa um limitador, que impede que o proprietário ocupe o terreno da forma que desejar. Assim, em certas áreas da cidade não é possível implantar indústrias ou comércio de grande porte, em encostas

⁸ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 182.

muito íngremes ou beiras de rios não se pode construir e assim por diante.⁹

A CF/88, como já visto, considera a Função Social da Propriedade como uma garantia fundamental e como um princípio de ordem econômica. E o Código Civil trouxe a norma acima descrita para reafirmar a necessidade de que a propriedade seja usada de acordo com as finalidades sociais e econômicas, mas sempre preservando os recursos naturais e históricos do local, sendo proibido praticar atos que importem em prejuízo a outrem sem trazer qualquer melhoria ao proprietário. O não atendimento da Função Socioambiental da Propriedade pode causar a perda da propriedade por desapropriação por necessidade ou utilidade pública, pois o bem não está acolhendo os preceitos constitucionais fundamentais.

Portanto, a propriedade é, definitivamente, limitada, e não se pode mais falar em direito absoluto, porque se encontra limitada conforme Santos:¹⁰ “Por direitos tidos como do Poder Público, ou, melhor dizendo, pelo poder-dever da Administração Pública de executar a política de ordenação do solo”. E, assim, a propriedade deve cumprir o seu papel social e ambiental, havendo a possibilidade de ser penalizada por instrumentos públicos de controle e promoção da função socioambiental.

1.1 Aspectos históricos

No sentido de coletividade da terra, Venosa expõe:

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal tais como peças de vestuário, utensílio de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa.¹¹

⁹ ROLNICK, Raquel (Coord.); SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord. Jurídico). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutoda cidade.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2006.

¹⁰ Apud MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 206.

¹¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 152. v. 5.

Pode-se explicar isso pelo fato de os povos primitivos viverem essencialmente da caça, da pesca e de frutos silvestres; dessa forma, não se ligavam ao solo, pelo contrário, estavam sempre em constante mudança em busca de alimento, logo, não havia a necessidade de se fixarem num único local, e sim, o oposto, pois era inviável, já que havia a necessidade de buscarem-se os produtos para sua subsistência.

A respeito desse realce histórico da propriedade desde os tempos mais remotos, Rizzardo apresenta muito bem o tema da seguinte forma:

Primitivamente, quando o homem vivia ainda em hordas, abrigo-se em grutas e cavernas, num estágio muito rudimentar da inteligência, inexistia o princípio da autoridade. O agrupamento era apenas físico, sem qualquer liderança de um determinado indivíduo sobre os demais componentes.¹²

Assim sendo, percebe-se que a origem da propriedade se deu com a necessidade de serem cultivados novos hábitos em busca da sobrevivência, quando só a caça, a pesca e os frutos silvestres já não eram mais suficientes. Acredita-se que assim começaram as primeiras noções de *propriedade* mais individualizada, voltada à família e não mais à coletividade.

Nesse mesmo sentido, Carneiro explica:

É importante que seja ressaltado que a propriedade para o homem da antiguidade tinha sua gênese num valor de profunda relevância para o se espírito. O interesse da apropriação não se dava tão só pela detença de coisa materiais. Ia além. Estribava-se nas convicções espirituais e no anelo da própria família, onde ele se encontrava ajustado por laços consangüíneos.¹³

Com isso, tem-se a nítida percepção de que os primeiros traços da propriedade aí começaram, num misto desejo de proteção da família e de religiosidade. É a propriedade tomando os seus moldes iniciais, que posteriormente muito evoluiriam.

¹² RIZZARDO, op. cit., p. 172-173.

¹³ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade: planejamento municipal, Plano Diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 26.

Então, muito remotas são as ideias de particularização da propriedade. Bessone citado por Rizzardo¹⁴ refere que com a constituição das famílias, como unidades dentro do grupo, começaram a localização de suas áreas, existindo um respeito mútuo, aparecendo a propriedade familiar e a formação de grupos menores. Percebe-se, assim, que começa a propriedade a ter um caráter mais individualista, opondo-se à ideia coletiva antes apresentada.

Venosa discorre:

A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater familias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A Lei das XII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica o *ius utendi, fruendi et abutendi*. Considerava-se o domínio sobre a terra de forma absoluta. Nos primeiros séculos da história romana somente se admite o *dominium ex jure quiritium*, propriedade adquirida unicamente sob formas determinadas, fora das quais não poderia constituir-se.¹⁵

No mesmo sentido, Rizzardo¹⁶ comenta que desde o século I depois de Cristo, a propriedade romana já adquirira um caráter de absoluta. E a expansão da noção de propriedade privada pelas novas conquistas dos romanos, por diversas regiões, e com a expansão do Império Romano formaram-se as primeiras grandes propriedades privadas.

Outro marco importante no histórico da propriedade é a Idade Média, onde vigorava o regime feudal, quando então havia a concentração dos bens nas mãos de poucas pessoas, e as outras trabalhavam na terra praticamente em troca de alimentação.¹⁷ Vê-se, então, a formação de

¹⁴ RIZZARDO, op. cit., p. 173.

¹⁵ VENOSA, op. cit., p. 152.

¹⁶ RIZZARDO, op. cit., p. 174.

¹⁷ Idem.

grandes propriedades, que estavam nas mãos de alguns poucos e poderosos senhores feudais da época.

Depois desse momento de propriedade ligada ao poder, vem a Revolução Francesa, que, como explica Venosa,¹⁸ “recepção a idéia romana”. Tem então a Revolução Francesa a incumbência de retomar esse ideal. Costa comenta:

Incumbiu à Revolução Francesa (1789), objetivando democratizar a propriedade fundar os privilégios inerentes à nobreza, revigorando o conceito romanista de propriedade exclusiva que continha titular único. Assim, o direito à propriedade desligou-se dos direitos políticos sendo, então, conferida a utilização econômica do bem com garantia de ampla liberdade, nos parâmetros legais, ao seu titular.¹⁹

Como consequência, o Código de Napoleão traz de volta a concepção extremamente individualista do instituto da propriedade, como colaciona Venosa²⁰ o art. 544 do Código Napoleônico: “A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas de modo absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos.” Com isso fica caracterizada a retomada dos ensinamentos romanos a respeito de propriedade.

Mas, com o passar dos anos, a concepção de propriedade sofreu novas mudanças, e como explica Costa,

contemporaneamente, a propriedade apresenta-se, intrinsecamente, vinculada ao regime político vigente. Desse modo, subsiste nos países ocidentais a propriedade individual distanciando-se da sua origem histórica inerente ao absolutismo peculiar às épocas remotas o qual é afetado, cada vez mais, pelas restrições legais manifestadas pela proliferação de servidões legais de interesse privado, ou, ainda, outras restrições no uso e gozo do domínio.²¹

¹⁸ VENOSA, op. cit., p. 153.

¹⁹ COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. *O direito à propriedade*. Disponível em: <<http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo13.htm>>. Acesso em: 9 out. 2007

²⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. Op. Cit., p. 153.

²¹ COSTA, op. cit.

No século XX e no início deste século XXI, surge uma nova necessidade de utilização da propriedade, pois o crescimento populacional e o empobrecimento geral da sociedade não comportam mais esse direito de propriedade absoluta e individualista apenas. Assim sendo, Venosa comenta:

A Encíclica *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, de 1961, ensina que a propriedade é um direito natural, mas esse direito deve ser exercido de acordo com uma função social, não só em proveito do titular, mas também em benefício da coletividade. Destarte, o Estado não pode omitir-se no ordenamento sociológico da propriedade. Deve fornecer instrumentos jurídicos eficazes para o proprietário defender o que é seu e que é utilizado em seu proveito, de sua família e de seu grupo social. Deve, por outro lado, criar instrumentos legais eficazes e justos para tornar todo e qualquer bem produtivo e útil. Bem não utilizado ou mal utilizado é constante motivo de inquietação social. A má utilização da terra e do espaço urbano gera violência.²²

Destarte, a propriedade está ligada à sua função social, neste momento histórico que visa a uma distribuição justa das terras, para que as mesmas sejam bem-utilizadas e sempre produtivas, ou melhor, que atenda ao seu escopo social. Não restam dúvidas sobre a necessidade de o Poder Público impor restrições ao digníssimo Direito de Propriedade visando ao bem comum. E é nesse sentido, de socialização do Direito de Propriedade, visando à coletividade, que a seguir se fará um estudo das inovações trazidas pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

2 O Direito Urbanístico e as diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade

Diante das novas problemáticas sociais, mister o estudo da urbanização e do Direito Urbanístico no contexto atual de crescimento urbano emergente, a fim de que tal crescimento aconteça de forma ordenada e saudável à população.

²² VENOSA, op. cit., p. 154.

Quanto ao processo de crescimento urbano, Fernandes leciona:

O processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou, e tornou possível, a industrialização brasileira a partir da chamada “Revolução de 1930” – quando menos de 30% da população viviam em cidades – já provocou drásticas transformações sócio-econômicas e especiais no País. Desde meados da década de 50 a economia brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas, sendo que, a despeito de todos os seus problemas financeiros, o País tem hoje um dos maiores produtos nacionais brutos do mundo. Embora tenha havido uma queda significativa nas taxas de migração rural-urbana desde a última década, a população urbana brasileira, principalmente na maior parte das áreas metropolitanas, continua observando altas taxas de crescimento.²³

E Fernandes acrescenta:

A combinação de tais processos, industrialização e urbanização, tem provocado uma enorme concentração econômica, a qual tem determinado – e dependido de – um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população. Nas principais cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – se não “clandestinos” – onde a auto-construção é a regra. Mesmo nas áreas mais ricas, edifícios e construções sofisticados coexistem com milhares de favelas precárias que resultam de invasão de áreas públicas e privadas. Um grande número de lotes de propriedade privada – estimado em 40% em algumas cidades – são mantidos vazios para especulação, uma vez urbanizados à custa da ação do Estado.²⁴

Eis a realidade social brasileira, que se encontra em caos absoluto. Diante disso, o Direito Urbanístico visa a uma modificação na estrutura das cidades, almejando o mínimo de condições dignas para a sobrevivência

²³ FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 3.

²⁴ *Ibidem*, p. 3-4.

humana, fazendo honrar o preceito constitucional da dignidade humana. Nesse sentido, Carneiro expõe:

A presente Carta Constitucional brasileira é permeada de fundamentos, princípios e prescrições relativos às questões urbanísticas, sejam aquelas que busquem proteger a propriedade, que visem ao seu condicionamento ao atendimento da função social através dela própria, à disciplina do planejamento urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano, aos instrumentos existentes para intervenção urbanística por parte do poder Público.²⁵

E o mesmo autor vai mais além:

No tocante os fundamentos propugnados pela Carta Magna, os quais estão encartados no seu art. 3º, pode-se entender todos os “objetivos fundamentais”, verdadeiros princípios registrados nos seus incisos, têm muito a ver com o que aqui se trata, pois o direito urbanístico, pelo disciplinamento do solo urbano, é, dentre outras formas de manifestação do Estado no exercício de suas funções públicas, o modo de operacionalizar a construção de uma “sociedade justa”, de “garantir o desenvolvimento nacional”, de “erradicar a pobreza”, de “promover o bem de todos” etc.²⁶

Assim, verifica-se o quão importante é o Direito Urbanístico para a ordenação das cidades, direito esse presente na Lei Maior do Brasil, que é a Carta Constitucional de 1988, que visa, fundamentalmente, às garantias constitucionais na mesma elencadas.

A urbanização vai muito além de embelezar a cidade; deve manter as condições mínimas de sobrevivência de quaisquer pessoas nesses aglomerados de seres humanos.

²⁵ CARNEIRO, op. cit., p. 71.

²⁶ Idem.

Portanto, fica clara a função maior da questão urbanística, ou seja, a primazia pelo bem estar de toda uma sociedade, não havendo restrições de qualquer natureza ao bem-estar da coletividade.

Por outro lado, urbanismo, nos ensinamentos do administrativista Meirelles,

é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. (Grifos do autor).²⁷

Destarte, tem-se aí a visualização da necessidade e da imprescindibilidade de um planejamento urbano adequado, objetivando atingir a coletividade, a fim de que o mesmo seja salutar e benéfico a todo o conjunto populacional. É a visualização da função social e ambiental que cumpre não só à propriedade ter, como também a cidade, primordialmente para o bem-comum.

Nessa concepção, importante é ressaltar a importância que têm as imposições urbanísticas em todas as atividades e setores referentes ao bem-estar social, tanto no campo como na cidade, bem como na vida individual e na vida em sociedade. Assim, o urbanismo indica e impõe normas de desenvolvimento para racionalização do uso do solo, sejam elas funcionais, de conforto, sejam elas de embelezamento cidadão, organizando as construções que formam o agregado humano.²⁸ Isso representa a funcionalidade do urbanismo posta em prática para atingir suas metas fundamentais.

Fazendo uma última análise a respeito do que seja o urbanismo, tem-se as explicações de Meirelles:

O urbanismo é, em última análise, um sistema de cooperação. Cooperação do povo, das autoridades, da União, do Estado, do Município, do bairro, da rua, da casa, de cada um de nós! Para se

²⁷ MEIRELLES, op. cit., p. 491.

²⁸ MEIRELLES, op. cit., p. 492.

conseguir isto, já o disse De Groer: “é preciso uma perene educação das massas e de cada indivíduo encarado separadamente, para que as pessoas compreendam que a vida em sociedade não é benéfica, senão quando cada um aplique a todas as suas relações com os vizinhos um desejo de conciliação e cortesia.” Em verdade, inútil será a observância de preceitos urbanísticos por um, havendo desrespeito por outro; inócua será a ordenação urbanística de uma área, se a contígua permanecer desordenada; baldados serão os esforços planejadores de uma comunidade, se os territórios adjacentes persistirem na desplanificação.²⁹

Assim sendo, o urbanismo da atualidade apresenta objetivos que devem ser alcançados para que cumpra a função socioambiental a que se propõe. Dessa forma, Meirelles explica:

O urbanismo de hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: *normas técnicas* de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias; e *normas jurídicas* de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária; as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são *normas-fim*; estas, *normas-meios*. Ambas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos urbanísticos.³⁰

A fim de atingir esses objetivos salutares à sociedade, Carvalho Filho considera que

é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto, de funcionalidade e de estética.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

Tais condições dificilmente seriam conseguidas pela auto-organização dos indivíduos, já que são grandes e muitas vezes incontornáveis os conflitos de interesses que os colocam em posições de franco e arraigado antagonismo. Com a intervenção do Estado, maior viabilidade se terá para alcançar aqueles objetivos e somente desse modo é que se poderá falar realmente em urbanismo.³¹

O sustentáculo básico do Direito Urbanístico, não resta dúvidas, é a Constituição Federal de 1988, trazendo normas sobre a política de desenvolvimento urbano, propriedade urbana e sua função social e imposições constitucionais urbanísticas.³² Assim, a Constituição Federal traça as diretrizes básicas e gerais do direito urbanístico.

Com referência à competência em assuntos urbanísticos, Meirelles explana:

Os assuntos urbanísticos são correlatos a todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios –, porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. E, dentro dessa conjugação de interesses, a Constituição de 1988 pela primeira vez fez referência expressa ao direito urbanístico, delimitando sua competência legislativa e executiva.³³ (Grifos do autor).

Com isso e, pelo fato, como dito anteriormente, de ser o Direito Urbanístico a todos os entes federados interessante, visto que a todos interessa a organização e o funcionamento da cidade, todos têm competência para legislar sobre o assunto, é claro que com uma distribuição de poderes condizente com a estrutura de cada ente. Atinente a isso, Meirelles muito bem situa a competência na Constituição Federal de 1988. Veja:

Conhecendo-se o sistema de distribuição de poderes adotado pela Constituição da República torna-se possível demarcar o que

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10.07.2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 5.

³² CARNEIRO, op. cit., p. 81.

³³ MEIRELLES, op. cit., p. 499.

compete, em matéria de Urbanismo, a cada uma das entidades estatais. É sabido que no regime federativo cabem ao poder central – União – todos os assuntos de interesse nacional, relegando-se às entidades menores – Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no caso brasileiro – tudo que for de interesse regional e local. Daí o afirmarmos que competem à União o estabelecimento do *Plano Nacional de Urbanismo* e as imposições de *normas gerais de Urbanismo* que assegurem ao país a unidade de princípios essenciais à integração e ao desenvolvimento nacionais, dentro do regime federativo, mas que permitam a flexibilidade das normas de adequação dos Estados-membros e Municípios para atendimento das peculiaridades regionais e locais, no uso de suas autonomias político-administrativas. (CF, arts. 21, inc. XX, 24 e §§c/c arts. 25 e 30, inc.VIII, e 182).³⁴ (Grifos do autor).

Meirelles arrazoa:

Através do *Plano Nacional de Urbanismo* [...], de fato, os problemas de desenvolvimento urbano, trânsito, transporte e saúde pública de âmbito nacional entrosam-se com seus correspondentes no plano estadual e municipal, principalmente no que concerne à ordenação dos espaços habitáveis – assunto tipicamente urbanístico. Diante dessa realidade, compete à União traçar o *plano geral de Urbanismo*, ao qual irão ajustar-se os *planos estaduais*, que, por sua vez, serão integrados pelos *planos diretores municipais*. Desse modo, a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formado por um *sistema* harmônico e funcional.³⁵

Portanto, assim, se visualiza que as disposições gerais partem da União, e que os planos estaduais e municipais devem a essas se amoldar, a fim de formar um sistema integrado, que seja coesivo e operacional.

À União cabe legislar em matéria urbanística, pela edição de normas gerais, e a competência dos Estados é de suplementar essas normas, competindo também aos municípios essa suplementação, em caso de

³⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 499-500.

³⁵ Idem.

omissão dos entes antes citados, por norma expressa da Constituição Federal no art. 30, inc. II, dispendo: “Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, o que é perfeitamente coerente, sabendo-se que o Município é o ente federado mais próximo da coletividade.

Destarte Carneiro comenta com muita clareza:

Não resta dúvida de que omissa a União, por primeiro, e o Estado, em seguida, o Município, nesta matéria, tem os meios para poder executar a sua “política de desenvolvimento urbano”, como se lê no art. 182, *caput*, da Constituição Federal, com os remédios que ela própria coloca nas mãos do Poder Público Municipal, respeitada, entretanto, a superveniência do que prescreve o art. 24, § 4º. Afinal, o objetivo das funções sociais da cidade é garantir o “bem-estar” de seus habitantes, ou seja: “habitar” bem, “trabalhar” bem, “divertir-se” bem e “circular” bem, conforme o prescrito pela “Carta de Atenas”.³⁶

Assim, a Constituição Federal de 1988, lhe destinou duas disposições a respeito de normatização urbanística em seus arts. 30,³⁷ incs. I, II e VIII e no art. 182.³⁸ Com isso, pode-se visualizar que o Município legisla

³⁶ CARNEIRO, op. cit., p. 103.

³⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

³⁸ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I – parcelamento ou edificação compulsórias;

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

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

suplementarmente, na omissão da União e dos Estados-membros, exercendo direitos que a Carta Magna lhe confere, e também fazendo com que essa seja respeitada.³⁹ Consequentemente, o Município apenas supre o papel que os outros entes federados deveriam cumprir e não o fazem, com o escopo de garantir a organização e o planejamento adequados dos espaços habitáveis.

Desse entrelaçado de preceitos, Silva citado por Barreira leciona

Em primeiro lugar, só podem ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que, expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos de atuação e indiquem os instrumentos para sua execução. O desenvolvimento urbano consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos. Não é objeto de normas gerais promover em concreto esse desenvolvimento, mas apenas apontar o rumo geral a ser seguido, visando a orientar a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades e melhoria da qualidade de vida da população. Quer dizer, o campo das normas gerais será o desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento intra-urbano. Aqui seu limite específico. Avançar neste sentido será invadir terreno municipal.⁴⁰

O que se percebe é que há muito tempo o Brasil está carente de uma normatização urbanística; por vezes, os Municípios tentam fazer editando suas próprias leis, já que a União mantinha-se inerte, mas, com o advento da Lei 10.257/2001, o chamado *Estatuto da Cidade*, essa situação vem se modificando. Meirelles⁴¹ enuncia que o Estatuto da Cidade significa a promulgação de um Código Nacional de Urbanismo, há muito almejado, e que há tempos já vigora em países adiantados, estabelecendo os lineamentos do urbanismo no Brasil, fixando princípios científicos e diretrizes técnicas para a atuação estadual e municipal.

³⁹ CARNEIRO, op. cit., p. 104.

⁴⁰ BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito Urbanístico e o Município. In: FERNADES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 18.

⁴¹ MEIRELLES, op. cit., p. 500.

2.1 Novas diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade

O chamado Estatuto da Cidade, como se denomina a Lei 10.257, de 11 de julho de 2001, foi sancionada pelo presidente da República no uso de sua competência constitucional, e assim surgia o primeiro código de normas urbanísticas brasileiro, não mais se resumindo apenas a algumas leis esparsas, como a do loteamento urbano e a do tombamento em geral. Tem-se agora um verdadeiro instrumento que dita regras para a organização e sistematização dos espaços urbanizáveis, e, assim, então, os dispositivos tanto almejados pela população brasileira, para a construção de uma sociedade mais justa e organizada, trazem em seu bojo normas de ordem pública e de interesse social e que regulem o uso da propriedade.

O Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. O art. 1º dessa lei dispõe que

na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Percebe-se, assim, que essa recente alteração legislativa objetiva implementar uma efetiva e sadia utilização do solo urbano, em benefício da coletividade, mesmo que para isso seja necessária a intervenção na propriedade privada, que hoje, como já visto, não se trata mais de um direito absoluto, e tem o seu proprietário o dever de promover o desenvolvimento eficaz de sua função social e ambiental, sob pena de sofrer as consequências cabíveis.

Nessa questão, Santin e Leidens comentam que

o Estatuto da Cidade (Lei ordinária federal nº 10.257/01) vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, inseridos no contexto de políticas urbanas. Constitui-se de normas gerais que buscam regular a aplicabilidade de medidas em âmbito municipal frente às carências que a população enfrenta.

Esta lei assegura a efetividade do direito de propriedade e sua função social, partindo de princípios do artigo 5º, XXII, XXIII da Constituição Federal para chegar-se aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.⁴²

Diante dessas apresentações, não restam dúvidas de que o Estatuto da Cidade é um inovador regramento brasileiro, que visa a prestar assistência ao bom e organizado planejamento urbano, com o intuito de resolver os grandes problemas urbanísticos até hoje presentes na sociedade brasileira, e que era carente de uma legislação específica e eficaz para a resolução de tais conflitos.

Esta Lei 10.257/2001 fixa as diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, quais sejam, de habitação, trabalho, circulação e recreação. Para isto elenca as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento de tais funções em seu art. 2º.⁴³

⁴² SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte: Fórum, n. 20, p. 31, abr./jun. 2006.

⁴³ “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

Trata-se da consagração do bem-estar nas cidades. As diretrizes dispostas nesse artigo são, verdadeiramente, uma revolução urbana com escopo de reorganização do meio urbano. Carvalho Filho esclarece:

A Lei nº. 10.257/2001 estabeleceu uma série de postulados com o objetivo de nortear os legisladores e administradores, não somente lhes indicando os fins a que se deve destinar a política urbana, como também evitando a prática de atos que possam contrariar os referidos preceitos. São as diretrizes gerais relacionadas no art. 2º do Estatuto.⁴⁴

E Medauar complementa:

O teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da Administração Pública, à qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação [do] setor público-privado.⁴⁵

-
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.”⁴⁴ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 20.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*, comentários. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 26.

Tratam-se de regras gerais no âmbito urbanístico que visam à organização cidadina, dentro dos preceitos constitucionais. Dentre eles, está o da função socioambiental da propriedade. Assim, Carvalho Filho comenta o assunto:

É importante observar, por oportuno, que, a despeito de serem as diretrizes gerais comandos dirigidos para o futuro de uma forma geral e terem caráter programático, estão elas contidas em dispositivo legal, no caso o citado art. 2º do Estatuto, de modo que demandam sua integral observância por todos os agentes públicos em qualquer das funções estatais cuja atuação esteja atrelada à observância da referida lei. Para os Municípios em especial, entidades federativas, como vimos, de grande responsabilidade na execução da política urbana, tais diretrizes gerais são de fundamental importância, pois representam uma verdadeira carta de princípios para os governos municipais. Por isso, a atuação municipal será suplementar em relação ao Estatuto, embora os Municípios também possuem competência própria (art. 30, CF).⁴⁶

O mesmo autor, conceitua essas diretrizes e o que é a política urbana da seguinte forma:

Diretrizes gerais da política urbana são *o conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo poder público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral*. A política urbana – já o vimos anteriormente – se constitui do conjunto de estratégias e ações que visam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Assim, as estratégias e ações só podem ser consideradas legítimas se estiverem em consonância com as diretrizes gerais. (Grifos do autor).⁴⁷

⁴⁶ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 20-21.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 20-21.

Dessa forma, a política urbana só se efetiva se houver a observância e o implemento das diretrizes gerais expressas neste art. 2º da Lei 10.257/2001, coordenando as táticas e a atuação em busca de empregar o exato desenvolvimento das funções sociais da cidade antes expostas e, assim, construir, aprimorar, recuperar e manter a ordem urbanística, garantindo o bem-estar social e ambiental.

Considerações finais

O Direito de Propriedade não é mais um direito real ilimitado e exclusivo como nos primórdios da civilização. Hoje em dia, trata-se de um direito que sofre limitações nas mais diversas áreas, sendo que tais restrições vislumbram que a mesma cumpra sua maior função imposta pela Carta Constitucional, que é o cumprimento de sua função social, e mais que isso socioambiental, diante da preocupação com os recursos naturais e sua preservação para as presentes e futuras gerações.

O Princípio da Função Social da Propriedade encontrou na Constituição Federal de 1988 uma definição que assegura o direito à propriedade imobiliária urbana, desde que cumpra a sua função social, que é aquela determinada pela legislação urbanística, cabendo ao Município promover o controle do processo de desenvolvimento urbano por meio da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei municipal.

A Constituição Federal de 1988 não só entrega ao legislador a determinação do conteúdo da propriedade, mas também a ele impõe a missão de organizar o cumprimento de sua função na vida coletiva. O que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de interpretação, substituindo o princípio individualista do Direito Civil brasileiro pelo reconhecimento da função da propriedade em razão das necessidades da sociedade como um todo.

Com efeito, o Estatuto da Cidade trata-se de um inovador instrumento social, que há muito tempo era esperado na legislação brasileira, sendo, hoje, um verdadeiro Código de Normas Urbanísticas, que dita as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e apresenta os instrumentos da política urbana.

A União, de acordo com o art. 21, inc. XIX, da Constituição Federal de 1988, tem competência privativa para instituir as diretrizes gerais para

o desenvolvimento urbano no País, o que inclui, entre outras, as diretrizes para as políticas de habitação, saneamento básico e transporte urbano. Com base no art. 24, inc. I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre Direito Urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de Direito Urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos arts. 182 e 183 daquele Diploma, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão dessa política. Assim, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10/7/2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios.

O Município, com base no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e no princípio da preponderância de interesse é o ente federado principal na execução da política urbana, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de acordo com os critérios estabelecidos no Plano Diretor, definido esse como o instrumento básico da política urbana:

Assim, a identificação das normas do Estatuto da Cidade como normas gerais, tem como base a adequação dessas normas aos princípios da Constituição Federal, pois essas normas são, especialmente em relação aos Municípios, indutoras da aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana. A aplicação pelos Municípios de instrumentos como o Plano Diretor, e de outros previstos no Estatuto da Cidade, tem como objetivo a efetivação de princípios constitucionais como os da gestão democrática da cidade, da participação popular, da função socioambiental da propriedade, do direito à moradia, à saúde e à regularização. Acrescenta-se agora ao ordenamento jurídico a obrigação do administrador público de dar efetividade a esses princípios e diretrizes.

Referências

BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito Urbanístico e o município. In: FERNADES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília: DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2006.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade*: planejamento municipal, Plano Diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10.07.2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. *O direito à propriedade*. Disponível em: <<http://www.>

[estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo13.htm](http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo13.htm)>. Acesso em: 9 out. 2007.

DUGUIT, Leon. *Las transformaciones generales del Derecho*. Buenos Aires: Heliasta, 2001.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNADES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas: Lei 10.406, de 10.01.2002*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ROLNICK, Raquel (Coord. Geral); SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord. Jurídico). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutoda cidade.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2006.

SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte: Fórum, n. 20, p. 25-41, abr./jun. 2006.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. v. 5.