

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Cíntia Nogueira de Lima Valle

A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS E O ESTATUTO DAS CIDADES

Belo Horizonte

2015

Cíntia Nogueira de Lima Valle

A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS E O ESTATUTO DAS CIDADES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Doutora Maraluce Maria Custódio

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

VALLE, Cintia Nogueira de Lima. **A autonomia dos municípios e o estatuto das cidades.** Local: Belo Horizonte. Minas Gerais – Brasil.

2015.

Número de Páginas:89

Dissertação apresentada à Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Doutora Maraluce Maria Custódio

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Cíntia Nogueira de Lima Valle

A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS E O ESTATUTO DAS CIDADES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Orientadora: Professora Doutora Maraluce Maria Custódio

Professora Membro: Professora Doutora Beatriz Souza Costa

Professora Membro: Professora Doutora Viviane Coelho de Sellos- Knoerr

Nota: _____

Belo Horizonte

2015

À Olívia, que nasceu junto com este trabalho e me ensinou a duvidar do impossível.

AGRADECIMENTOS

À Professora Maraluce Maria Custódio, que transcendeu as orientações jurídicas, cumprindo o verdadeiro papel de um mestre, agradeço a oportunidade de uma valorosa convivência.

Ao Felipe Filgueiras Valle, que permitiu que as incontáveis horas dedicadas a esse trabalho pudessem transcorrer em paz.

*Os doutores da Lei, estranhados de fé tão ávida,
disseram delicadamente:
vamos olhar a possibilidade de uma nova exegese
deste texto. Assim fizeram.
Ela foi admitida; com reservas.*

(Adélia Prado, 2005, p.44)

RESUMO

O presente trabalho foi elaborado com o intuito de discutir a autonomia do município em face do direito urbanístico no exercício da execução das políticas urbanas, bem como analisar a Lei 10.257/2001, seus instrumentos e a sua aplicação direta e irrestrita pela municipalidade, delineando os limites da interferência da União e dos estados no desenvolvimento das cidades. Com o método dedutivo, buscou-se a conformação das normas de direito inerentes ao tema com os problemas fáticos que desafiam a efetividade da aplicação das normas urbanísticas pelos municípios. Por meio da exposição de casos concretos analisou-se o papel dos operadores do direito diante das políticas de desenvolvimento urbano da municipalidade. Com a pesquisa bibliográfica foram analisados os fatos históricos que resultaram no modelo atual de urbanização. Ao final, primou-se por uma análise do Estatuto da Cidade, não como um instrumento limitador da autonomia dos municípios, mas sim como valiosa ferramenta para a ordenada expansão e regulação da urbe, permitindo aos seus habitantes o piso vital mínimo necessário para uma vida saudável e digna nas cidades.

Palavras chave: Município, Autonomia, Estatuto da Cidade, Urbanização.

ABSTRACT

This paper was developed in order to discuss the city's autonomy regarding urban law in the exercise of implementing urban policies, as well as to analyze the Law 10.257 / 2001, its instruments and its direct and unrestricted application by the municipality, outlining the limits of the União's and the State's interference in the development of cities. With the deductive method, we sought the compliance of law rules inherent in the theme with the factual problems faced by municipalities that challenge the effectiveness of the application of town planning legislation. Through the exposure of specific cases we analyzed the role of law operators in face of urban development policies of the municipality. With the bibliographical research the historical background that led to the current model of urbanization were analyzed. Finally, we excelled by an analysis of the City Statute, not as an instrument limiting the autonomy of municipalities, but as a valuable tool for the orderly expansion and regulation of the metropolis, allowing its inhabitants the minimum vital level necessary for a healthy and dignified life in the cities.

Keywords: City, Autonomy, City Statute, Urbanization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 MUNICÍPIOS BRASILEIROS	
2.1 Nascimento e desenvolvimento dos Municípios.....	13
2.2 Urbanificação dos Municípios.....	18
2.3 Planejamento urbano.....	23
<i>2.3.1 Planos urbanísticos de competência da União.....</i>	<i>26</i>
<i>2.3.2 Planos urbanísticos de competência dos Estados.....</i>	<i>27</i>
<i>2.3.3 Planos urbanísticos de competência dos Municípios.....</i>	<i>29</i>
2.4 Instrumentos de intervenção urbanística.....	31
2.5 Autonomia dos municípios e o direito urbanístico.....	41
3 A COMPETÊNCIA PARA CRIAÇÃO DE NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO E O PAPEL DO MUNICÍPIO.....	50
4 ASPECTOS CONTROVERSOS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	56
5 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO.....	64
6 O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES E O DIREITO AO MUNICÍPIO ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	77
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS.....	91

1 INTRODUÇÃO

Todo direito é uma construção histórica, fruto de uma conjunção entre as experiências dos seres humanos acumuladas no tempo e no espaço. Sob essa perspectiva o presente trabalho versa sobre um dos vieses do direito urbanístico, as diretrizes da Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, matéria do ordenamento jurídico brasileiro dedicada à regulamentação, à criação, ao desenvolvimento e ao crescimento dos centros urbanos e a sua aplicação aos municípios brasileiros.

Historicamente, a criação das cidades brasileiras não se deu, em sua maioria, de forma ordenada, antes pelo contrário, originou-se da instituição pelo Império na Colônia de pontos estratégicos para a produção e escoamento das riquezas do Brasil para Portugal. Assim foram criadas as cidades nos entornos das minas e também as cidades portuárias, pontos de comércio e defesa do território.

O surgimento e o crescimento de forma não orientada dos conglomerados urbanos brasileiros tornou necessária a instituição, pelo Poder Público, de uma tutela constitucional que cuidasse da execução da política urbana nos municípios. Conforme artigo 182 da Constituição da República: 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.

José Afonso da Silva (2010, p. 45), ao se pronunciar sobre as normas gerais de tutela urbanística instituídas pela Carta Magna, concluiu que:

A pesquisa do conceito de “normas gerais” é necessária exatamente porque, como dissemos, a Constituição Federal conferiu à União a competência para o seu estabelecimento, com observância obrigatória por todas as entidades públicas da Federação. Assim elas se revelam como mecanismos limitadores da autonomia dos Estados e Municípios – razão por que não podem ser compreendidas em sentido estrito. A mesma razão é que orienta o intérprete no sentido de admitir que só são normas gerais – em sentido técnico de normas que se aplicam à União, Estados, Distrito Federal e Municípios – aquelas expressamente previstas, como tais, na Constituição.

Nessa esteira bailam em nosso ordenamento jurídico, ora no mesmo compasso, ora em posições antagônicas, duas perspectivas: a tutela do direito urbanístico nas diretrizes gerais, de competência federal, materializada pelo Estatuto da Cidade Lei 10.257 de 2001 (com guarida constitucional) e a tutela local, consubstanciada nas leis e diplomas municipais.

Em uma realidade em que se verifica um país de proporções continentais como o Brasil, com a quantidade de municípios que ultrapassa o número de cinco mil, a execução das

políticas urbanas no formato local, em consonância com o Estatuto da Cidade, gera interpretações e opiniões divergentes, culminando em obstáculos em sua execução.

As principais problemáticas do presente trabalho orbitam em torno de três questões cruciais: afinal, o que deverá ser priorizado em relação às políticas de execução urbana; a forma e a disposição orientadora do diploma federal (Lei 10.257/2001) ou as necessidades e peculiaridades de determinado município com suas nuances locais? Qual o limite para o exercício da autonomia municipal na seara urbanística? Em outra ponta, qual o limite para a intervenção da União nas políticas urbanísticas do município?

Uma nova realidade exige novos instrumentos de intervenção do Poder Público no cenário urbano, instrumentos esses certamente mais contundentes que os instrumentos tradicionais, que já se revelaram impotentes para evitar o caos que se instaurou. (DALLARI, 2011, p 79.)

Agiganta-se o paradoxo quando se confronta determinado Plano Diretor de um município com o Estatuto da Cidade. A crise é gerada principalmente nos pontos em que se discute se determinada diretriz (como a realização de audiências públicas antes da implementação de um empreendimento) é mera faculdade ou obrigatoriedade do município, independente do número de habitantes, como exaram alguns militantes dessa vertente.

Some-se a isso o fato de que, cotidianamente, os instrumentos disponíveis para a participação popular como as audiências públicas e ação popular, *verbia gratia*, são por diversas vezes transfigurados em ferramentas particulares, utilizadas com cunho político ou interesse pessoal em impedir que determinado evento, edificação ou empreendimento seja implantado em um município.

As questões ora suscitadas merecem o devido enfrentamento, pois resvalam em situações práticas que desafiam a efetividade da aplicação das normas da Lei do Meio Ambiente Artificial. Em tempos nos quais a razão instrumental impera, a ânsia por soluções rápidas e imediatistas para os problemas da expansão urbana e a autonomia velada concedida aos municípios brasileiros para dirimi-los, causa inquietude aos juristas, aos operadores do direito, aos magistrados, aos governantes e a todos os usuários do bem comum.

Pretende-se com o presente trabalho, em uma perspectiva macroscópica, realizar uma reflexão sobre questões que circundam o cotidiano dos operadores do direito urbanístico, tais como as constantes intervenções do Estado na execução das políticas urbanas municipais, sob o “pretexto” de atendimento ao Estatuto da Cidade. Algumas dessas formas de intervenção que aqui serão estudadas criam obstáculos intransponíveis para o progresso e

desenvolvimento de certos municípios, especialmente aqueles com o menor número de habitantes.

O principal objetivo do debate em tela é delinear os limites da interferência da União no desenvolvimento das políticas públicas urbanas municipais, para que se dê de forma efetiva a aplicação do conceito sustentável de urbanificação, sem deixar estaque o desenvolvimento das cidades.

Para uma melhor elucidação do tema, preliminarmente, será apresentado um breve histórico sobre a formação dos municípios, explanando a origem dos desafios enfrentados pelo direito urbanístico. Ato contínuo, discorreremos sobre os instrumentos de gerenciamento e intervenção nos espaços urbanos dos municípios e suas peculiaridades. Por fim será discutido o papel de agentes do Estado como o Ministério Público e o desenvolvimento das cidades de forma sustentável.

Apresenta-se árduo o caminho que só poderá ser percorrido à luz da ponderação e à margem das verdades absolutas, harmonizando-se os princípios, observando-se os casos concretos, aplicando-se em cada discussão a máxima de que o direito urbanístico deve ser composto por normas coesas e dinâmicas.

O panorama traçado é um convite à análise do Estatuto da Cidade, não como um instrumento limitador da autonomia dos municípios, mas sim como garantidor da ordem socioambiental na expansão das cidades, observando-se sempre o piso vital mínimo necessário para a dignidade urbana.

2 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

2.1 Nascimento e desenvolvimento dos municípios

Da natureza evolutiva do ser humano de se agregar, fixar moradia, dividir experiências, criar uma sociedade baseada na convivência sob um mesmo espaço físico, surgiram as cidades. Entretanto, no Brasil, as primeiras cidades não foram fruto da necessidade primária dos povos que aqui viviam, como explica José Afonso da Silva (2010, p.69):

Na Colônia os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não da criação espontânea da massa, a formação de cidades e vilas é sempre um ato de iniciativa oficial. Essa política continuou a ser praticada no Império através das colônias militares no país e de núcleos de colonização dos Estados.

Assim o nascedouro das cidades brasileiras se deu de maneira abrupta, imposta, e o seu desenvolvimento foi marcado pelas desigualdades geradas por esse modelo predatório e marginalizador. Este início amotinado retratou, nas palavras de Oliveira Vianna, citado por José Afonso da Silva (2010, p. 21-22), uma “tendência antiurbanizante do homem colonial”.

Ao longo de sua história, o Brasil foi gradualmente se transformando; o país, predominantemente rural e agrícola, presenciou, a partir da década de 1870, um movimento migratório considerável do campo em direção às cidades. Em 1879 uma seca de grandes proporções assolou a região nordeste, aumentando os problemas de fome, desnutrição e doenças já enfrentados na região e devastando imensa parte das culturas e rebanhos, forçando o êxodo rural daquela área para núcleos urbanos como São Paulo, onde a promessa de trabalho e melhores condições de vida seduziam milhares de retirantes.

No início do século XX, a vertiginosa queda nas exportações da borracha (que marcaram o fim do ciclo daquele produto em Manaus e na região norte) aliada aos surtos de malária e doenças provocadas pela falta de tratamento de água, provocou a migração em massa da população do campo para as cidades.

Nas décadas de 1940 e 1950, o frágil setor industrial brasileiro sofreu avanços substanciais, criando novas demandas por mão de obra nos centros urbanos. Com o fenômeno da modernização agrícola e a conseqüente diminuição da oferta de trabalho nos polos rurais, novos imigrantes deixaram o meio rural em busca das cidades.

A edificação de Brasília trouxe para a região um significativo número de trabalhadores em busca da promessa de modernidade e bem-estar, ocasionando o inchaço das

cidades satélite ao seu redor. Na década de 1970, a promessa do “milagre econômico” e a possibilidade de crescimento e modernidade acirraram ainda mais esse movimento para determinadas regiões do país, em especial o sudeste.

Esta expressiva onda migratória ocorreu sem qualquer sorte de organização ou controle, provocando um processo caótico de urbanização e o superpovoamento em determinadas áreas urbanas, as quais não se encontravam adaptadas e equipadas para receber tão grande número de pessoas.

Referido fato contribuiu para a desordem urbana, explica-se: sendo o processo migratório composto por numerosas pessoas, desprovidas em sua maioria de qualquer especialização para trabalhar nas indústrias, não lhes restava destino outro que não fosse a instalação em condições precárias nos arredores das cidades. Por decorrência saltaram os números das estatísticas das cidades relativos ao aumento do desemprego, da miséria e de seu produto final, a violência urbana.

O crescimento das cidades e periferias sem qualquer espécie de planejamento urbano resultou ainda no surgimento de problemas relativos ao saneamento básico e todos os tipos de poluição. Foram erigidas precárias construções em áreas de risco, muitas vezes no entorno das próprias indústrias (devido à inexistência de um processo de zoneamento), culminando no fenômeno da favelização, conforme explica Ermínia Maricato, citada por José Afonso da Silva (2010, p.96), “(...) a evolução mostrou que, ao lado de intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza”.

Na atualidade, a Constituição da República de 1988, alterada pela Emenda Constitucional 15/1996, arrola uma série de requisitos para alterações nos limites territoriais dos municípios, definindo que a eventual criação, incorporação, fusão e/ou desmembramento de um município deverá ocorrer mediante lei estadual, em período definido por Lei Complementar federal, mediante consulta prévia (plebiscito) às populações dos municípios em questão, sendo obrigatório dar-se ainda prévia publicidade aos estudos de viabilidade dos fins intentados. Discorrem Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014, p. 330-331) sobre os passos do referido procedimento:

- a) aprovação de lei complementar federal fixando genericamente o período dentro do qual poderá ocorrer a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios;
- b) aprovação de lei ordinária federal prevendo os requisitos genéricos exigíveis e a forma de divulgação, apresentação e publicação dos estudos de viabilidade municipal;

- c) divulgação dos estudos de viabilidade municipal, na forma estabelecida pela lei ordinária federal acima mencionada;
- d) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos;
- e) aprovação de lei ordinária estadual formalizando a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento do município ou dos municípios.

O processo de formação de um município não pode atualmente (em tese) se dar de forma desordenada. Faz-se necessário que seja feita a priori a convocação de um plebiscito abrangendo toda a população envolvida nas alterações pretendidas (sendo absolutamente rechaçada a consulta por meio de referendo, isto é, após a criação, modificação ou extinção do município). O procedimento retratado visa o revestimento dos novos municípios de um caráter mais orgânico, de baixo para cima, e não simplesmente imposto às comunidades conforme o legado histórico¹ (PAULO e ALEXANDRINO, 2014).

Depreendemos dos ensinamentos de José Afonso da Silva (2010) que, hodiernamente, o conceito de cidade no Brasil baseia-se em um complexo sistema jurídico-político, escapando à simples definição puramente demográfica e até mesmo ao conceito econômico de forma isolada, que prestigia um local onde determinadas atividades de comércio, bens e serviços acontecem. Explica o jurista (2010, p.102) que “o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município.” E segue relatando:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Atualmente, o Brasil conta com aproximadamente 161.000.000 (cento e sessenta e um milhões) de habitantes em área urbana, contra apenas 30.000.000 (trinta milhões) na área rural, em uma proporção superior a 5:1 (IBGE, Censo 2010). Estes dados contrastam fortemente com aqueles obtidos no primeiro censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1940, no qual foi apurada uma população urbana de

¹ Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014) pontuam um acontecimento histórico interessante e esclarecedor acerca da sistemática de aplicação das diretrizes constitucionais no Brasil: muito embora a CRFB/1988 exija lei complementar federal determinando os períodos em que as alterações territoriais possam ser feitas, tal lei não foi editada e, outrossim, mais de cinquenta municípios foram inconstitucionalmente criados no Brasil, consoante reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que também encontrou inconstitucionalidade por omissão na inércia do Congresso Nacional. Por este motivo, em 2008 o Congresso promulgou a Emenda Constitucional nº 57, acrescentando dispositivo aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, extinção ou modificação de municípios cuja lei tivesse sido publicada até 31.12.2006.

apenas 12.880.790 de habitantes, menos da metade do contingente rural de 28.288.531 de habitantes (IBGE, Censo 1940).

A velocidade desta urbanização é a grande diferença entre este movimento nos países desenvolvidos da Europa e nos países nomeados como “em desenvolvimento”. Nos primeiros o efetivo processo de urbanização data do século XIX (oriundo da revolução industrial) e ocorreu de maneira mais lenta e controlada, mais em razão de um palpável desenvolvimento econômico, com a promessa de empregos e oportunidades, do que pela ausência de condições adequadas nas áreas rurais.

Lado outro, nos países em desenvolvimento a urbanização aconteceu devido à concentração de terras e mecanização dos processos agropecuários, ao que se acrescenta a ausência de estruturas básicas nas regiões rurais — saneamento, postos de saúde, escolas. Como resultado tem-se toda a gama de problemas já mencionada acima, e que hoje são realidade em toda a extensão territorial.

Neste diapasão convém ressaltar a importante distinção foi feita por José Afonso (2010) entre uma grande cidade e o fenômeno da conurbação. Conurbação nada mais é que o embrião das megalópoles e ocorre pela ocupação desenfreada do solo e pelas construções ilícitas e irregulares realizadas nas periferias das cidades, que se espalham até encontrarem os limites de outros municípios. Assim forma-se um grande aglomerado urbano, de fronteiras indistintas, como ocorreu no mais clássico exemplo brasileiro com o município de São Paulo e os seus municípios vizinhos: Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema (ABCD Paulista).

A mais grave consequência da conurbação é a transferência dos problemas estruturais e urbanísticos de uma cidade para as cidades vizinhas; além de problemas clássicos trazidos pela falta de planejamento, tais como contaminação de mananciais — aqueles utilizados para o abastecimento das cidades costumam localizar-se próximos de seus limites e acabam por ter sua área de recarga afetada pelo avanço das ocupações —, erosões, falta de sistema de água e esgoto, de fornecimento elétrico, deficiência nos serviços de coleta de lixo, iluminação pública, transporte coletivo e asfaltamento.

A ausência de serviços básicos se agrava nesses casos inclusive com disputas entre municípios acerca da responsabilidade sobre as áreas afetadas. Some-se a isso a sobrecarga dos equipamentos comunitários de uma cidade, tais como postos de saúde, hospitais e escolas, por habitantes de outros municípios, realidade que se apresenta hoje, a título de exemplo, no sistema de saúde da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Para Faraco *et al* (2009, p. 106), “os problemas decorrentes da conurbação poderiam ser minimizados através de uma política urbana metropolitana assentada nos princípios da Constituição e do Estatuto da Cidade quanto ao cumprimento da função social da propriedade”. Contudo, são raros os exemplos no Brasil de desenvolvimento de uma política urbana adequada e eficaz.

Segundo José Afonso da Silva (2010, p.239), a Lei Lehman (Lei nº 6.766/1979, que disciplina o uso e ocupação do solo urbano) buscou interromper e corrigir a expansão das ocupações irregulares, assim determinando:

Artigo 1º: O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Artigo 2º: O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

Artigo 40: A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Embora contendo dispositivos que permitissem aos municípios a reorganização dos espaços irregulares, com a inclusão até mesmo de sanções penais, por não ter apresentado alternativas habitacionais aos imigrantes, a Lei do Parcelamento do Solo acabou por agravar o fenômeno da favelização, com maior aglomeração de pessoas em menor espaço. Nas palavras de José Afonso da Silva (2011) tal esforço restou infrutífero em seu objetivo de produzir uma qualidade ambiental digna de ser tachada como satisfatória.

Em conclusão pode-se dizer que a grande maioria dos problemas urbanísticos enfrentados hoje pelos municípios brasileiros é proveniente do processo histórico de formação dos centros urbanos, razão pela qual foram instituídas as normas urbanísticas, a fim de conter o crescimento desordenado e promover as mudanças necessárias para que ocorra a urbanificação.

A despeito da tutela constitucional e demais diretrizes urbanísticas, hodiernamente o movimento ainda é o da urbanização que segue o modelo segregador das grandes cidades brasileiras, onde a população com menor poder aquisitivo é sistematicamente impulsionada para as periferias em um crescente processo excludente.

Diante disso, a importância dos pequenos e médios municípios se faz cada vez maior por serem estes a solução mais óbvia para a superlotação dos grandes centros urbanos. Ocorre

que somente com a efetiva aplicação do Estatuto da Cidade essa distribuição espacial será possível, garantindo aos municípios a autonomia suficiente para a promoção do direito à sadia qualidade de vida.

2.2 Urbanificação dos municípios

Conforme histórico relatado, a urbanização caótica dos municípios brasileiros suscitou a necessidade da intervenção do Poder Público, instaurando-se processo semelhante, mas organizado, denominado urbanificação. Tal processo serviu aos municípios como instrumento de gerência do espaço compartilhado, atuando o Estado nas atividades urbanísticas, nas políticas públicas e diretrizes da urbe. Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 27), dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília.

Segundo José Afonso da Silva (2010), o termo urbanificação designa a aplicação dos princípios do urbanismo, que nada mais é do que a técnica e a ciência dedicada ao estudo dos problemas enfrentados já no surgimento e crescimento das primeiras cidades, com o objetivo de reordenar a urbanização e permitir o desenvolvimento balanceado por meio de intervenções voluntárias e racionais que provoquem melhorias, seja em terrenos nunca antes alterados ou em áreas já constituídas.

Pontua José Afonso da Silva a existência de duas espécies de urbanificação; a comum, dividida em primária e secundária e voltada prioritariamente ao parcelamento do solo; e a especial, voltada para a criação e modificação de áreas de interesse especial por meio de instrumentos específicos. Acerca da subdivisão da urbanificação comum, adotadas na legislação italiana relata o autor (2010, p. 320):

São de urbanificação primária as obras de arruamento, de espaços para estacionamento, de escoamento de águas pluviais, de coleta, tratamento e despejo de águas servidas e suas respectivas redes, de alimentação e distribuição de água potável e respectiva rede, de distribuição de energia elétrica e gás, de colocação de guias e sarjetas, de iluminação pública e semelhantes. São de urbanificação secundária todas as obras que servem para obter o beneficiamento completo do território, como as de ligação da zona com os serviços públicos, a instalação de escolas, mercados, praças de esporte, centros sociais, culturais, igrejas e outros serviços religiosos, áreas verdes, parques, etc.

As espécies de obras e serviços necessários em cada município, é claro, variarão de acordo com as demandas específicas do local, influenciadas por fatores como localização, proximidade de fontes de abastecimento de água e energia, contingente populacional,

principais atividades humanas desenvolvidas, entre outros. Daí o caráter dinâmico da atividade urbanística, que deverá ser constante, envolvendo ainda alterações periódicas em suas técnicas e diretrizes, tudo a fim de acompanhar o desenvolvimento da cidade.

Depreende-se dos conceitos básicos inerentes à urbanificação que, sendo esta um processo, carecerá obrigatoriamente de ferramentas, sendo a principal delas o plano diretor, que lançará as bases para o planejamento urbano, os loteamentos e arruamentos, o zoneamento e as regras de construção em cada município.

Sendo tais assuntos de interesse eminentemente local, resta indiscutível a competência exclusiva dos municípios para sua elaboração e execução, sem qualquer sorte de intervenção dos estados e da União, os quais poderão, no máximo, estabelecer diretrizes gerais e abstratas para nortear a criação dos instrumentos de urbanificação.

Foi por este motivo que o art. 13 da Lei nº 6.766/1979, que originariamente determinava a necessidade de anuência prévia dos estados para a aprovação de loteamentos e desmembramentos em determinadas condições, teve sua redação alterada em 1999 para permitir tão somente que os estados disciplinassem a referida aprovação, o que deve ser entendido como simples diretriz geral a ser observada pelo ente municipal, sem qualquer ingerência estadual sobre os casos concretos:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A despeito da autonomia municipal, a redação do dispositivo dá margem à atuação do estado em ao menos uma hipótese, a do parágrafo único, ao tratar de loteamentos e desmembramentos localizados em área de município integrante de região metropolitana. Isso porque, via de regra, as regiões metropolitanas efetivamente constituídas possuem em seu núcleo executivo representantes do estado. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, hoje regulada pela Lei Complementar Estadual nº 89, de 12.01.2006, é gerida por uma assembleia metropolitana (com representantes dos municípios e do estado), um conselho

deliberativo de desenvolvimento metropolitano (cuja composição é de cinco representantes do executivo estadual, dois representantes do legislativo estadual, cinco representantes de municípios componentes da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dois da sociedade civil) e uma agência de desenvolvimento metropolitano (a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 2009, sendo uma autarquia estadual).

De forma ainda mais contundente, o estado de Minas Gerais, com fulcro na prerrogativa conferida pelo artigo 13 anteriormente descrito, editou o Decreto nº 44.646, de 31.10.2007, o qual retoma a redação original da Lei Federal, estabelecendo que os projetos de loteamento ou desmembramentos, nas hipóteses já referidas, dependerão de exame e anuência prévia, pelo Estado, para serem aprovados pelos municípios, o que se entende por uma franca violação ao autogoverno municipal.

A respeito, defende José Afonso da Silva (2010, p. 321) que seria inconstitucional os estados ou a União submeterem a aprovação dos municípios à sua anuência prévia, mas que lhes seria possível a estes submeterem os projetos a processos de licenciamento e autorização de seu próprio crivo. Com a devida vênia, parece-nos de todo estranho, para não dizer despropositado, que, não cabendo a estes entes legislar e regulamentar concretamente os procedimentos de loteamento e desmembramento, eles possam, ainda assim, expedir licenças e autorizações acerca da matéria.

Quanto à atividade de parcelamento urbanístico do solo, assim entendido como o processo de divisão de determinada extensão de terra em parcelas menores destinadas às funções urbanas, dá-se, em geral, pelo particular, que se submete às diretrizes e à aprovação do município, carecendo de autorização para o exercício.

O arruamento e o loteamento são procedimentos que compõem o instituto do parcelamento do solo, estando ambos estritamente vinculados. O primeiro deles caracteriza-se pela divisão de determinado terreno em quadras delimitadas e conectadas por vias de circulação abertas em seu entorno. Já o segundo consiste na divisão de cada quadra (formada no arruamento) em lotes, unidades edificáveis que se comunicam, em ao menos uma de suas faces, com as vias de circulação abertas.

Esclareça-se que o loteamento não se configura pela divisão de um lote em dois (atividade denominada desdobro de lote), ou mesmo pela divisão de uma quadra inteira em lotes (chamada desmembramento); faz-se necessária a divisão em lotes de toda uma gleba para sua configuração. Mais ainda, segundo Hely Lopes Meirelles, citado por Jose Antonio da Silva (2010, p. 327):

O loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete à aprovação da prefeitura, para subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita de áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e a alienação dos lotes aos interessados; o desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público.

Os planos de arruamento e de loteamento integram o plano urbanístico municipal, objetivando organizar dado território de forma a garantir-lhe a viabilidade de ocupação, construções, acesso a serviços básicos como iluminação, água e esgoto, tendo, ainda, a importante função de estabelecer uma dinâmica balanceada entre conjuntos edílios e equipamentos públicos. Devem, antes de tudo, conformar-se às exigências técnicas e jurídicas estabelecidas pelos municípios, seja em seu plano diretor, seja por meio de ato executivo, no que tange ao dimensionamento mínimo e máximo e ao traçado geral das unidades que compõem os projetos, bem assim quanto às características e localização dos equipamentos públicos e institucionais e das áreas verdes ou de proteção especial.

A elaboração dos referidos planos deve, para ser bem sucedida, levar sempre em consideração que as quadras e lotes para edificação estejam em perfeita harmonia com as vias de transporte e áreas institucionais e também os arruamentos e loteamentos já existentes, seja do ponto de vista material ou jurídico, sob pena de gerar incongruências e dificuldades de circulação e acesso a serviços, um dos grandes problemas enfrentados hoje pelas cidades que possuem um planejamento insuficiente.

A modificação dos planos de arruamento e loteamento é legalmente autorizada pela Lei nº 6.766/1979, em seu art. 28, mediante acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura:

O parcelamento ilegal do solo é hoje um problema real de extensão nacional, fruto do acelerado e caótico processo de urbanização já abordado alhures e, na atualidade, disseminado pela especulação imobiliária e pela deficiência de controle público efetivo, aliada a um procedimento moroso e de elevado custo para o atendimento a todas as normas oponíveis a essa atividade, o que desencoraja sua observância. Segundo Diógenes Gasparini (1998, p. 128), para que o parcelamento do solo seja considerado legal, deve não apenas possuir ato de aprovação e registro no prazo legal, mas, ainda, estar efetivamente adequado, tanto no projeto quanto em sua execução, aos requisitos técnicos dispostos nas leis aplicáveis.

O art. 40 da Lei de Uso e Ocupação do Solo diferencia as duas modalidades de parcelamento ilegal, a saber, o clandestino (realizado sem autorização pública) e o irregular

(autorizado, mas executado sem observância às determinações do município) e, em ato remediador, permite a regularização de ambos pela Prefeitura com o objetivo de “evitar lesões aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”.

Esse dispositivo merece cautela em seu uso, a fim de evitar-se um abuso por parte dos particulares, não devendo ser aplicado quando inexistentes ainda edificações e quando a ocupação for apenas incipiente. Entretanto existem situações concretas que demandam do município a adoção de medidas para a organização dos espaços habitáveis formados de maneira irregular.

Nos casos em que, *verbia gratia*, uma área se encontre plenamente ocupada, apresentar-se-á inevitável a intervenção do Poder Público municipal, a qual poderá ocorrer por meio de instrumentos diversos estabelecidos por normas de caráter instrumental, (de aplicação imediata), sempre com o objetivo de prover a população promovendo o equilíbrio das funções da urbe.

Ademais, cumpre enfatizar que além de proporcionar a melhoria das condições de vida das pessoas que se encontram em habitações anômalas, a regularização atua também no aspecto econômico, pois o município passar a auferir receita sobre os imóveis e todas as transações decorrentes dessa valorização. Nesse sentido, o urbanista Paulo Ávila (2013, p.13):

Além de capacitar economicamente segmentos de baixa renda da população, viabilizando a utilização dos imóveis em operações de crédito e financiamento para compra, venda e adoção de melhorias habitacionais, a regularização dos imóveis geraria recursos públicos a partir dos impostos das transações imobiliárias que hoje se dão na informalidade e contribuiria também para o equilíbrio dos preços no mercado formal. Estudos demonstram que a regularização fundiária urbana também contribui para melhorar a inserção de adultos no mercado de trabalho, elevando a renda das famílias mais pobres e reduzindo o trabalho infantil.

No que concerne à urbanificação de segundo grau, como já dito anteriormente, esta recai sobre áreas de interesse urbanístico especial, assim entendidas aquelas que exijam uma abordagem diferenciada em seu processo urbanizador, seja em razão de características naturais, seja em função de uma destinação especial a elas conferidas no planejamento.

José Afonso da Silva (2010, p. 351-352) apresenta a seguinte classificação para estas áreas:

I – áreas de urbanificação especial, que são as que hão de sujeitar-se a planos de ordenação especial, visando à (a) renovação urbana, (b) operação urbana e consórcio imobiliário, (c) urbanificação prioritária; (d) formação de núcleo industrial; (e) formação de núcleo residencial de recreio; (f) execução de obras públicas de grande porte; (g) formação de áreas não edificáveis; (h) constituição de áreas de lazer;

II – urbanificação de interesse social

III – áreas de interesse turístico

As áreas são, portanto, delimitadas por lei e desenvolvidas por meio de planos urbanísticos especiais, os quais necessitam, em todo caso, ser harmonizados com o plano diretor, sob pena de ineficiência dos projetos. Os meios de intervenção e instrumentos urbanísticos necessários à configuração dos planos urbanísticos especiais serão tratados em capítulo posterior.

Fato é que todos os planos urbanísticos estão intimamente ligados com os serviços essenciais prestados pelo município, ou seja, há predominância do interesse local, o que justificaria a concessão pelo legislador constitucional de uma maior liberdade para os entes municipais disporem sobre o seu espaço da forma que melhor atenda aos interesses de sua população, em obediência, por óbvio, aos preceitos da Lei 10.257/2001.

2.3 Planejamento urbano

Chama-se planejamento urbano o processo técnico-jurídico voltado à consecução de metas e objetivos para a organização e desenvolvimento dos espaços urbanos, de forma a aprimorar-se a qualidade de vida dos cidadãos e o crescimento socioeconômico da coletividade.

Para os fins previstos no Estatuto da Cidade, a saber, na execução da política urbana vinculada ao objetivo de ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana, a Lei 10.257/2001 estabeleceu alguns instrumentos, dentre outros, exatamente com a finalidade de fazer com que o diploma se efetive no sentido de organizar as necessidades de brasileiros e estrangeiros aqui residentes dentro da ordem econômica capitalista. Dentre os instrumentos apontados, entendeu por bem o legislador estabelecer planos (art. 4º, I) planejamentos (art. 4º, II e III), institutos (art. 4º, VI), instrumento por excelência de tutela do meio ambiente artificial. Deu relevância particular, no âmbito do planejamento municipal, tanto ao plano diretor (art. 4º, III, a, bem como arts.39 a 42 do Estatuto) como à disciplina do parcelamento do solo (art. 4º, III, b, assim como arts. 5º e 6º do Estatuto). (FIORILLO, 2010, p. 141).

Mencionado processo é fundamental dentro da dinâmica do Direito Urbanístico. A esse respeito, discorre Fernando dos Reis Condessu (1999, p. 9):

O urbanismo passa por uma abordagem global e integradora de tudo o que se refere à relação do homem com o meio em que se insere, e que tem o solo, recurso natural insubstituível e inexpandível como eixo operativo, impondo estratégias de intervenção, que seriam impossíveis sem um dado planejamento.

Respeitando a lógica do federalismo cooperativo, a Constituição da República de 1988 determinou as competências e atribuições atinentes ao planejamento urbanístico nas três diferentes esferas, conforme José Afonso da Silva (2010, p. 88):

O processo de planejamento encontra fundamentos sólidos na CF de 1988, quer quando, no art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, quer quando, no art. 174, §1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do estado no domínio econômico, estatuidando que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, ou, ainda, quando, mais especificamente, atribui aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território (arts. 30, VIII e 182).

Para se entender o planejamento urbano municipal faz-se necessário compreender que hodiernamente o sistema urbano ultrapassa a fronteira de cada município, devendo o planejamento, portanto, atuar em duas frentes: a primeira, mais óbvia, considerando o desenvolvimento urbanístico dentro dos limites municipais, e, a segunda, preocupando-se com a formação de redes urbanas em nível regional ou nacional (o chamado planejamento interurbano).

Para seu adequado desenvolvimento, o planejamento urbano precisa atender a alguns requisitos e princípios. Antes de tudo, deve visar ao atendimento das necessidades e dos interesses da população, buscando o aumento de seu bem-estar e qualidade de vida, motivo pelo qual é inerente ao bom planejamento o caráter democrático e de inclusão social nas decisões; deverá, ainda, passar pelos juízos de exequibilidade (seja do ponto de vista financeiro, seja do técnico) e de viabilidade (no que tange à razoabilidade econômica na análise da relação custo e benefício de implantação do plano).

Os diversos documentos resultantes deste processo de planejamento, essenciais à execução das metas e diretrizes ali delineadas, são chamados planos urbanísticos (FERRARI, 2004). Referidos planos poderão ser gerais (mais abstratos, definem diretrizes e objetivos mais amplos, carecedores de regulamentação e do estabelecimento de meios para sua execução) ou especiais (mais detalhados e concretos), sendo no Brasil aprovados por lei.

Os planos urbanísticos possuem caráter imperativo e vinculante, ainda que, no caso dos planos gerais, tenham um impacto mais direto na atuação do Poder Público do que nos atos da iniciativa privada. As eventuais restrições impostas pelos planos urbanísticos ao direito de propriedade deverão se limitar estritamente à sua função social.

Acredita-se que as limitações aos direitos de propriedade contidas em um plano sólido e justificado, devidamente aprovado em lei e cujas imposições se encontrem dentro do

razoável, não viola qualquer sorte de direito ou garantia fundamental. Entretanto pondera Paulo Ávila (2013, p.73):

Nota-se por parte dos planejadores urbanos Brasil afora, certo fetiche por vários instrumentos de planejamento como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e leis de parcelamento do solo, entre outros, sem uma avaliação sobre os seus limites e se os resultados da sua aplicação têm sido satisfatórios ou não. Leis restritivas e parâmetros urbanísticos muito exigentes que elevam o consumo de solo por unidade habitacional e limitam a oferta de imóveis em áreas com grande demanda, ou ainda, procedimentos excessivamente burocráticos para aprovação, licenciamento e registro de empreendimentos elevam os custos da produção habitacional e o preço das moradias, dificultando o acesso de determinados grupos sociais à moradia formal.

Em síntese, de nada adiantaria um plano urbanístico perfeito em seu aspecto formal que, porém, não atenda à função social da propriedade. Vale relembrar que a função social da propriedade foi celebrada em mais de uma ocasião pela CRFB/1988, dentre elas destacando-se o art. 182, §2º, o qual determina que “a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Significa dizer, que o município é o ente melhor capacitado para elaboração e execução do plano urbanístico por estar envolvido diretamente com as necessidades da população.

Quanto ao plano diretor, é imperativo que seja norteado pelas normas gerais do Estatuto da Cidade e por planos setoriais elaborados pelos entes dos demais níveis da federação, garantindo a harmonia urbanística e colaboração entre os mesmos. Destarte, verifica-se que as limitações e exigências impostas por tais planos ao particular, quando do uso de sua propriedade, são plenamente justificadas e amparadas constitucionalmente. Indo além, esclarece Maria Etelvina Guimarães (2005, p. 273) que “a função social, antes de ser uma limitação ao uso da propriedade, condiciona o direito, é elemento intrínseco, e não externo”.

Ensina José Afonso da Silva (2010, p. 94) que, no direito italiano, a proteção à função social e à possibilidade de intervenção dos planos urbanísticos na ação dos particulares chega a tal ponto que se encontra expresso em lei o princípio segundo o qual um imóvel não possui, por si só, a possibilidade de ser edificado, prerrogativa só adquirida após a criação de planos urbanísticos que a definam.

O mencionado autor elabora uma estrutura classificatória de planos urbanísticos nos diversos níveis, a qual estaria apta a atender os pressupostos constitucionais e possibilitar um real planejamento urbanístico integrado, fugindo aos equívocos cometidos no passado na história do país:

Os planos de competência federal seriam classificados em nacionais, com as diretrizes gerais do desenvolvimento interurbano, macrorregionais, criados por superintendências de cada uma das regiões macroeconômicas do país, equivalentes aos planos nacionais e regionais de ordenação do território, mencionados pelo artigo 21 da Constituição de 1988 e setoriais, voltados a objetivos especiais de interesse nacional dentro da ordenação territorial, como planos de viação ou de defesa do meio ambiente. Por sua vez, os planos estaduais subdividir-se-iam em gerais, com diretrizes gerais de ordenação do território estadual, resguardada a orientação federal, setoriais, correspondentes aos planos de mesma nomenclatura em esfera federal e em consonância com estes e microrregionais, promovendo a coordenação entre os municípios componentes de cada região administrativa do estado. Por fim, os planos municipais apresentariam três categorias, a saber: gerais, consubstanciadas no Plano Diretor, parciais, como o zoneamento e o melhoramento urbano e especiais, com a criação de distritos industriais ou áreas de relevante interesse ecológico (SILVA, 2010, p. 104).

Sobre os planos urbanísticos, impõe-se neste momento a abertura de um tópico para deles melhor tratar, tendo em vista a importância desses instrumentos para a adequada execução das políticas urbanas municipais de forma autônoma, conforme se verificará a seguir.

2.3.1 Planos urbanísticos de competência da União

No âmbito federal, situa-se a competência mais geral para a elaboração de planos urbanísticos, com o objetivo primordial de instituir diretrizes gerais de desenvolvimento urbano. Nos termos retro mencionados, José Afonso da Silva (2010, p. 113) subdivide tal competência, extraindo daí três tipos de planos, sendo o primeiro deles, o plano nacional, “O conjunto de diretrizes gerais destinadas a instrumentalizar a política nacional do desenvolvimento urbano, ou conjunto coerente de medidas destinadas a estabelecer a orientação geral da ordenação territorial do país em função do bem estar da população”.

Seus objetivos são, precipuamente, o norteamento da ordenação urbana, criando coesão entre as técnicas e objetivos da atividade urbanística em todo o território nacional; e a integração das diretivas territoriais com o ordenamento socioeconômico.

Os planos macrorregionais, por sua vez, visam nortear o ordenamento urbano em regiões interestaduais, sempre em observância às diretrizes do plano nacional. São mencionados pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade como instrumentos de política urbana e sua

execução implica o agrupamento dos estados em “complexos geoeconômicos e sociais”, consoante previsto no artigo 43 da Constituição de 1988.

Nada obstante, fracassadas as tentativas de criação de superintendências regionais de desenvolvimento, que hoje pouca ou nenhuma influência possuem sobre o desenvolvimento das regiões, verifica-se que a elaboração de planos nesta categoria tem sido deixada de lado, ao menos quando se analisa a questão do ordenamento de um ponto de vista geral (uma vez que, segundo José Afonso da Silva (2010, p. 121), em termos setoriais há planificação regional relevante).

Por fim, os planos setoriais representam o prisma mais concreto e específico da competência urbanística federal, focando, cada um deles, em um diferente campo de interesse. Como exemplo cita-se os planos do meio ambiente, os planos da criação de uma malha logística e os planos de estruturas direcionadas aos serviços de saúde e educação; possibilitando a criação de políticas socioeconômicas voltadas a cada um destes temas, as quais influenciarão em larga escala o ordenamento urbano.

São os últimos, ao que nos parece, os planos que hoje mais recebem atenção da União, ficando as demais classes relegadas a um segundo momento. Fato é que sem a devida integração entre cada setor regulado, torna-se impossível que o desenvolvimento urbanístico aconteça de forma eficaz, de modo a combater os problemas trazidos pela ocupação desordenada nos diversos pontos do Brasil.

2.3.2 Planos urbanísticos de competência dos Estados

No segundo nível federativo, verifica-se a competência dos estados para realizar planejamento que se dirija à “consecução dos objetivos gerais ou microrregionais, consequentes a um conjunto de diretrizes e ações interurbanas, que conduzam a uma ordenação da rede urbana no território do estado”. (SILVA, José Afonso da, 2010, p.125).

A atuação dos estados é, em tese, a mais limitada das três, pois este deve ater-se aos limites das normas expedidas pela União e, além disso, não pode ultrapassar as fronteiras da competência municipal, atuando sobre assuntos de interesse intraurbano.

O plano de ordenação territorial implica a organização do território estadual, sempre observando os limites de sua atuação, estabelecendo objetivos e criando ferramentas para a harmonização do desenvolvimento dos municípios que o compõem. Conforme aduz José Afonso da Silva (2010, p. 126), o plano contemplará diretrizes para ocupação do solo que possuam relevância regional, limitações ou proteções especiais de cunho ambiental que mereçam respaldo em nível interurbano, a definição de estruturas e equipamentos públicos

supramunicipais e a elaboração de normas de proteção ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico, etc.

É de sobremaneira importante a atribuição estadual de coordenar (e não a de realizar por si própria) o desenvolvimento municipal harmônico, sob pena de ocorrer a situação atualmente constatada em grande parte do Brasil, na qual o planejamento desarticulado dos estados como os municípios impede a fluidez da implementação das políticas urbanas e da aplicação das técnicas necessárias a estas.

Dentro deste contexto, a elaboração de planos microrregionais assume destaque, tendo como pressuposto, antes de tudo, o agrupamento de municipalidades vizinhas, pelo estado, nos termos do art. 25, §3º da Constituição de 1988. Tal agrupamento pode ocorrer por critérios diversos, sejam eles geográficos, como relevo ou hidrografia, sejam econômicos, ou, ainda, como esclarece o IDEMA, de ordem prática, pelo qual o processo de regionalização é reflexo de ações político-administrativas, em especial a fim de se de executar as políticas públicas em um território extenso (IDEMA, 2014).

A adequada escolha dos critérios componentes do plano é essencial para fomentar o desenvolvimento de cada região, importando salientar que a existência de diferenças entre os municípios que as compõem pode, ao contrário do que se pensa, ser positiva e fortalecer aquelas zonas, havendo, por exemplo, o crescimento de ramos econômicos diversificados que se complementem (PAULI, 2014). Mas, para que tal fenômeno ocorra, é imprescindível um trabalho de desenvolvimento integrado.

Sobre os planos microrregionais, informa José Afonso da Silva (2010, p. 133): “Devem definir o modelo de desenvolvimento urbano na microrregião planejada, em função das diretrizes do plano estadual (geral) de ordenação territorial, se já estiver vigente, e do desenvolvimento econômico e social prescrito para a área”.

A situação abordada pelo autor se torna factível mediante a elaboração de metas e diretrizes seguindo, em análise geral, os mesmos temas já abordados nos planos de ordenamento estadual, desta feita voltados às particularidades regionais.

A grande fragilidade da elaboração dos referidos planos é justamente a estreita faixa pela qual poderão os planejadores transitar sem invadirem as competências municipais, uma vez que, neste nível de divisão espacial, já se aproxima perigosamente dos interesses locais. Parece-nos que os planos microrregionais acabarão por adentrar, de forma quase inevitável, na competência municipal para organização de seus territórios. Tal situação não é necessariamente negativa, desde que estejam envolvidos no processo de criação dos planos todos os municípios interessados e sejam consideradas as necessidades específicas de cada um

deles, do contrário, o estado tornar-se-ia o definidor das políticas urbanísticas, suplantando a autonomia municipal.

Finalmente, um terceiro aspecto do planejamento urbanístico estadual vincula-se aos planos urbanísticos especiais, que, na mesma linha dos planos setoriais em esfera federal, voltam-se a um aspecto específico do desenvolvimento, tais como a definição e ordenação de áreas de interesse turístico ou ambiental, a instituição de um sistema viário extramunicipal, etc.

2.3.3 Planos urbanísticos de competência dos municípios

Em que pese a atividade de planejamento urbano ser exercida em todas as esferas da federação, não restam dúvidas de que o processo em nível municipal é o mais relevante e mais concreto dos três, visando efetivamente ao ordenamento territorial urbano em cada localidade.

O planejamento municipal não é feito com base em um procedimento rígido e equivalente em todos os municípios, sendo tratado de forma bastante diversa de uma localidade para outra. Possui natureza provisória, ou seja, sofre alterações e revisões constantemente e deve ainda, nos dizeres de José Afonso da Silva (2010, p. 133), ser “descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do executivo e orientação da ação dos particulares”.

Esclarece o autor em que consiste o processo de planejamento:

Elaboração, manutenção, atualização e execução de: I- um plano de desenvolvimento municipal, que é o plano de governo, pelo qual cada prefeito definirá as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local; II – os planos regionais, setoriais e especiais que couberem; III – o plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e os demais planos urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; IV – o plano plurianual, que define, em consonância com o plano de governo e o plano diretor, as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal; V – a lei de diretrizes orçamentárias, que, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, definirá, em termos financeiros, as metas e as prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, se tais alterações houverem que ser feitas; VI – o orçamento anual. (SILVA, 2010, p. 134-135).

O artigo. 4º, inciso III do Estatuto da Cidade enumera, como instrumentos de planejamento municipal, o plano diretor, a disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

O Plano Diretor, previsto no art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade, configura o plano urbanístico geral na classificação sugerida por José Afonso, destacando-se em importância dentre os demais acima citados por representar a pedra angular do desenvolvimento urbano municipal. Por tal motivo, será abordado mais detalhadamente em tópico apartado.

Na sequência, os planos executivos abarcam os aspectos concretos das diretrizes delineadas pelo plano diretor, fornecendo ferramentas para, como o próprio nome sugere, sua execução. José Afonso da Silva (2010, p. 147-148) destaca, entre as diversas modalidades de planos executivos, o “plano de ação do prefeito”, que realiza a conexão entre os programas de governo do chefe do executivo, os contornos traçados pelo plano diretor e os limites econômico-financeiros estipulados na lei de diretrizes orçamentárias e no planejamento orçamentário anual e plurianual; e os “planos parciais de atuação urbanística”, que tratam a vertente executiva de cada uma das diretrizes de desenvolvimento elencadas no plano diretor. Seria o equivalente a um projeto urbanístico, é dizer: enquanto o plano diretor traz orientações aos projetistas (que elaborarão os planos parciais de atuação), estes norteiam a efetiva realização de cada aspecto, dirigindo-se aos executores dos planos.

Já no que concerne aos planos urbanísticos especiais, estes tratam de objetivos específicos de urbanização, tais como a implantação de distritos industriais ou o processo de renovação urbana.

Enfim, importa mencionar instituto *sui generis* de planejamento, cuja competência ultrapassa os limites municipais, mas não pode (ou não deveria) ser absolutamente entregue ao estado para dela dispor de forma autoritária, “de cima para baixo”: são os planos urbanísticos metropolitanos.

A Constituição da República de 1988 aproxima o conceito de região metropolitana do de microrregionalização, dispondo sobre ambas no art. 25, §3º, ao estabelecer que compete aos estados definir tais regiões, caracterizadas por grupamentos de municípios limítrofes, com o fim de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Referidas funções públicas estão, na lição de José Afonso, estritamente ligadas ao ordenamento territorial *per se*, não se vinculando a um desenvolvimento econômico ou social. Assim, os planos de desenvolvimento metropolitano devem abarcar essencialmente questões de natureza ordenatória.

A competência para tais planos, segundo José Afonso da Silva (2010, p. 163-164), seria da entidade metropolitana, pertencendo, em princípio, aos estados, cabendo a estes a fixação de diretrizes de nível regional em relação às quais devem ser adequar os planos

municipais; a coordenação da atividade urbanística dos municípios que integrem a região, e; orientar o planejamento local com diretrizes gerais cogentes e linhas de organização indicativas.

Em que pese a inegável lógica da coordenação dos planos de municípios limítrofes, em especial nas regiões metropolitanas afetadas por acentuada conurbação, a possibilidade de atuação do estado estabelecida nas linhas defendidas por José Afonso dá margem a uma superposição dos interesses do ente estadual sobre os municipais, ferindo a autonomia destes em sua organização. Por isso, acredita-se imprescindível a organização de um órgão de gestão metropolitana colegiado, garantida a efetiva representação de todos os municípios envolvidos, sob gestão do estado, que, no entanto, não deverá ter poder de decisão superior ao das demais entidades.

Esclareça-se que não se refere, neste contexto, aos aspectos setoriais de interesse regional, tais como o transporte interurbano, os quais de fato merecem permanecer sob a égide do estado; o que se avalia aqui é, essencialmente, o âmbito de atuação do estado no momento de coordenar a organização territorial de cada município; esta atuação deve restringir-se à tentativa de harmonização entre os diversos planos municipais, e não à total alteração destes para se enquadrarem em um grande plano urbanístico metropolitano que trata todo o território da região como uma unidade indivisível. A errônea interpretação destas prerrogativas de atuação é real e vem ocorrendo em diversos estados, ocasionando severas dificuldades aos municípios e aos particulares que já se instalaram ou encontram-se em processo de instalação nessas regiões.

2.4 Instrumentos de intervenção urbanística

Os instrumentos de intervenção urbanística são as ferramentas colocadas à disposição dos municípios para permitir a execução dos planos urbanísticos e da ordenação territorial. Ao lado dos instrumentos clássicos, tais como a desapropriação e a servidão — os quais, embora importantes, são visivelmente insuficientes para atender às necessidades atuais de urbanização —, o Estatuto da Cidade enumerou novos institutos em seu artigo 4º, inciso V, abaixo transcritos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;

- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- u) legitimação de posse.(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Em acréscimo, o mesmo dispositivo arrola, no inciso VI, o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental, também bastante úteis no ordenamento urbanístico.

O EIV, que não substitui o estudo prévio de impacto ambiental quando exigido, deve abranger a análise de questões como geração de tráfego, demanda por transporte público, reflexos na paisagem urbana, relação com o patrimônio natural e cultural, entre outros, e assegurar, em sua elaboração, a audiência da comunidade afetada. O instrumento, certamente, ganhará expressão na política urbanística, sobretudo pela participação das Organizações Não-Governamentais, com ênfase sobre as atuantes nas áreas de meio ambiente, patrimônio cultural e urbanístico, e outros movimentos sociais de atuação no espaço das cidades. Poderá representar um dos pilares de gestão e controle da infra-estrutura das cidades e de prevenção contra disfunções no desenvolvimento destas, demandando dos responsáveis por sua avaliação a sintonia com o planejamento do Município como um todo e dos setores considerados cruciais para a garantia de qualidade de vida no ambiente urbano. (PIRES, Maria Coeli Simões, 2002)

José Afonso da Silva (2010, p. 392) classifica os instrumentos em quatro grandes grupos, a saber: instrumentos de atuação urbanística, de aproveitamento compulsório, de controle urbanístico e de composição dos custos urbanísticos.

O primeiro grupo representa as limitações urbanísticas que podem recair sobre a propriedade, condicionando seu exercício — seja na faculdade de uso, na de gozo e fruição ou na de disposição do bem — em diferentes aspectos para adequá-lo aos objetivos organizacionais do espaço municipal. São espécies deste gênero as restrições urbanísticas, a servidão urbanística e a desapropriação para fins urbanísticos.

As restrições urbanísticas, na lição de José Afonso da Silva (2010, p. 394)², limitam as prerrogativas de fruição e disposição do bem, impondo condições para que o proprietário possa realizar modificações, restringindo seu uso e estabelecendo regras e preferências para uma eventual alienação. São encontradas em especial nas leis de zoneamento (que condicionam o aproveitamento dos terrenos às categorias de uso do solo), nos índices urbanísticos ligados ao direito de construir, nas diretrizes de parcelamento do solo e nas condições opostas aos bens tombados, como o direito de preferência do ente responsável pelo tombamento. São de ordem geral e oponíveis a todas as propriedades de forma objetiva, e materializam-se nas licenças, alvarás e autorizações exigidas dos proprietários para o exercício de seus direitos.

Dentro do aparato de restrições urbanísticas, têm recebido destacado uso no ordenamento urbanístico, em especial no que tange ao (re)zoneamento de áreas gravemente afetadas pela ocupação caótica, as chamadas operações urbanas consorciadas, definida no artigo 32 do Estatuto da Cidade como um “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”. (PIRES, Maria Coeli Simões, 2002)

Verifique-se, destarte, que as operações consorciadas consistem em uma espécie de parceria entre o poder público e o setor privado com o objetivo de concretizarem empreendimentos urbanos de grande vulto, seja no que tange à renovação urbanística de áreas degradadas ou para aperfeiçoar o aproveitamento de áreas de especial interesse.

Importa lembrar, no entanto, que tal instrumento depende de previsão específica no Plano Diretor e delimitação em Lei municipal especial que autorize a alteração de índices de parcelamento e uso e ocupação do solo, dentre outros, como bem relata Maria Coeli Simões Pires (2002):

Prevê-se a possibilidade de emissão pelo Município, nos termos da lei específica da operação urbana, de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados no pagamento das obras necessárias à operação. Serão, contudo, conversíveis em direito de construir exclusivamente na área da operação, para superação de padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite flexibilizado pela lei da operação. Com o objetivo de obstaculizar conluíus e manipulações, o legislador federal estabeleceu salvaguarda explícita no art. 33, § 2º, cunhando de nulas as licenças e autorizações a cargo do poder público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana

² O autor menciona, em sentido diverso ao seu posicionamento, a classificação de Hely Lopes Meirelles, que chama restrição apenas aos condicionamentos oriundos do direito civil, sendo limitações os de direito público (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito de Construir, *apud* SILVA, José Afonso da, 2010).

consorciada a partir da aprovação da lei específica destinada à delimitação de área para aplicação do instrumento. O Estatuto adota, como se viu, algumas salvaguardas para a defesa do interesse público. Contudo, só um controle social efetivo pode garantir a utilização do instituto com fidelidade aos propósitos de uma política urbana verdadeiramente inclusiva.

Interessa também, no contexto do zoneamento, a possibilidade de instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS) e a concessão de uso especial para fins de moradia, os quais permitirão, em certa escala, a regularização de áreas consolidadas de ocupação desregrada e sua integração ao cenário urbano por meio da extensão, a essas áreas, de serviços básicos e de infraestrutura.

Noutro prisma, a servidão urbanística, por sua vez, limita o caráter exclusivo da propriedade, é dizer, o proprietário deixa de ser o único a ter direito de uso de sua área. Pode-se dizer que é subespécie da servidão administrativa, que, regulamentada pelo artigo 40 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, impõe condicionamento ao uso da propriedade —materializado na autorização dada ao próprio Público ou seus Concessionários para utilizar imóvel particular com fulcro de executar obras e serviços de interesse coletivo—, sem, contudo, retirá-la de seu titular, que fará jus a indenizações por seus eventuais prejuízos. No caso da servidão urbanística, tais obras e serviços devem estar vinculados ao ordenamento urbano, como a abertura de vias de circulação subterrâneas ou elevadas, a passagem de fiação elétrica, cruzamentos de linhas férreas, dentre outros.

Apresentando semelhanças com a servidão, o direito de superfície também permite a utilização da propriedade alheia. Neste caso, contudo, o direito surge necessariamente de um acordo das vontades entre proprietário e superficiário, permitindo aquele que este utilize seu terreno para edificar estruturas, sem, contudo, transferir-lhe a titularidade da terra.

A lei faz a inclusão, no ordenamento jurídico pátrio, do direito de superfície como fruto do desmembramento do direito de construir do de propriedade do terreno, mantendo o direito de construir, contudo, na esfera do proprietário, que poderá concedê-lo, por tempo determinado ou indeterminado, gratuita ou onerosamente, ao superficiário, mediante escritura pública, reservando-se a este o direito sobre a construção durante o prazo ajustado. (PIRES, Maria Coeli Simões, 2002)

O instituto surgiu no direito civil e foi, posteriormente, apropriado pelo direito urbanístico, mantendo, no entanto, funcionamento bastante semelhante ao existente na esfera privada. Seus contornos foram previstos no artigo 21 do Estatuto da Cidade. De acordo com esse dispositivo, o direito de superfície pode ser concedido por tempo determinado ou indeterminado e de forma onerosa ou gratuita, a depender da vontade entre as partes. A extinção do direito se dá com o termo final do acordo ou com o descumprimento de condições acordadas com o superficiário. Segundo consta no artigo 1.374 do Código Civil, a concessão do direito de superfície se resolve caso o superficiário dê ao terreno destinação diversa da

acordada, hipótese análoga ao que ocorre no direito de superfície urbanístico. Também foi assimilado pelo direito urbanístico o disposto no artigo 1.375 do Código Civil, segundo o qual, extinto o direito de superfície, reverterem ao proprietário todas as construções e/ou plantações adicionadas ao terreno pelo superficiário, independentemente de indenizações, a menos que tenha havido expresse acordo em sentido diverso.

Por fim, ainda na lógica de possibilitar a utilização da propriedade alheia pelo Poder Público enquadra-se a concessão de direito real de uso. Este instituto surgiu no ordenamento brasileiro com o advento do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.1967, que dispõe sobre os loteamentos urbanos. Pode recair tanto sobre áreas públicas quanto privadas, por período de tempo certo ou incerto, de forma onerosa ou gratuita, bastando que se confira ao imóvel destinação específica vinculada à regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, dentre outros.

O Estatuto da Cidade elencou também este instrumento como apto a auxiliar a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, situação em que a o acordo de concessão de direito de uso de imóvel público poderá ser firmado coletivamente (art. 4º, §2º e art. 48 da Lei nº 10.257/2001). A respeito do instituto, explica José dos Santos Carvalho Filho (2002, p. 897):

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.

Entretanto, acerca da eficácia da concessão de direito real de uso, José Afonso da Silva destaca que esta não é satisfatória, seja porque o Poder Público não detém quantidade considerável de terrenos edificáveis que possa dar em concessão em áreas estratégicas do ponto de vista urbanístico, seja porque, com relação aos terrenos particulares, não há meios de persuasão ou de condicionamento dos proprietários a se utilizarem do instituto (SILVA, 2010, p. 407).

No que concerne à última espécie de atuação urbanística, a desapropriação é um meio importante na execução de projetos urbanísticos. Em linhas gerais, foi elencada pelo Estatuto da Cidade, mas não recebeu qualquer sorte de tratamento especial daquela lei, regendo-se, pois, pelo disposto no Decreto-Lei nº 3.365, de 21.06.1941.

Por tal processo, o Poder Público, ou o particular em seu nome, apoiados em um dos fundamentos do art. 5º, XXIV da Constituição da República, quais sejam, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social, priva o particular de sua propriedade, de forma compulsória, indenizando-o de forma prévia, justa e em dinheiro. Ao longo do processo, somente se admite discussão acerca do quantum indenizatório, jamais dos fundamentos do ato e do mérito do interesse público.

A desapropriação para fins urbanísticos, tendo em vista o silêncio da lei, nada mais seria que a desapropriação comum, voltada para finalidades urbanísticas, para efetivar o planejamento urbano. Difere, no entanto, do conceito original de desapropriação, por não buscar, necessariamente, a definitiva transferência de um imóvel privado ao domínio público, e sim “obter determinada utilização positiva desses bens, na forma prefixada pelas normas do plano urbanístico” (SILVA, José Afonso da, 2011, p. 409). É dizer, não havendo forma de conciliar o interesse dos proprietários com os objetivos urbanísticos desenhados pelo Poder Público para aquele imóvel, será cabível a desapropriação, permitindo ao poder público ali realizar a reurbanização, o loteamento ou executar o plano previsto para a área e, em seguida, retorná-la ao setor privado (SILVA, José Afonso da, 2011, p. 410-411). Vincula-se exclusivamente aos casos de utilidade pública, que, nos termos do art. 5º do Decreto Lei nº 3.365/1941, são:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

[...]

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

[...]

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999.).

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

Além disso, não se olvide que o uso deste instituto está atrelado à “previsão de uma causa exclusiva, direta e imediata em qualquer documento de execução urbanística, não sendo possível quando não haja planos ou estes não estejam devidamente aprovados, ou ainda não sejam executáveis” (GAMA, 2000, p.153).

Dentro do gênero desapropriação urbanística, destaca-se a espécie “desapropriação-sanção”, que encontra amparo constitucional no art. 182, §4º da Carta Magna, abaixo transcrito:

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

A desapropriação utilizada como forma de punição pela não observância a determinada lei ou diretriz é a única modalidade em que se permite a indenização por meio de títulos da dívida pública ao invés do uso de moeda.

A segunda classe de instrumentos de intervenção urbanística correlaciona-se ao aproveitamento adequado compulsório e representa nada menos do que as sanções aplicáveis àqueles particulares que não atenderem às diretrizes urbanísticas e não respeitarem a função social da propriedade urbana, a qual envolve a possibilidade de habitação, condições de trabalho, lazer e circulação de pessoas. São espécies deste gênero o parcelamento, a utilização e a edificação compulsórios, o imposto sobre propriedade progressivo no tempo e, por fim, a desapropriação-sanção já abordada supra.

No que diz respeito ao parcelamento, utilização e edificação compulsórios, previstos na CRFB, consoante já mencionado acima, verifica-se a intenção do legislador de possibilitar ao Poder Público (somente em casos nos quais a área em questão possua destinação urbanística fixada no plano diretor e, ainda, quando existir Lei específica legitimando o município a demandar o atendimento desta destinação) realizar compulsoriamente o parcelamento ou a edificação/utilização de propriedade privada que se encontre subaproveitada ou sem qualquer sorte de utilização.

A realidade brasileira, especialmente a das grandes cidades, mostra nítida disfunção dos terrenos urbanos, representada pela ociosidade de espaços habitáveis, com a consequente exclusão de parcela da população do acesso à moradia. Esse quadro decorre principalmente da especulação imobiliária, que, em técnica da mais completa apropriação dos bônus dos investimentos públicos, retém terrenos urbanos à espera de incorporação de mais-valia para, só depois, inseri-los no processo de troca. (PIRES, Maria Coeli Simões, 2002)

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 5º, determinou 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”, estabelecendo, ainda, o conceito de subutilização. A Lei ocupou-se ainda de estipular prazos e procedimentos que permitissem ao particular adequar-se às diretrizes urbanísticas e evitar outras sanções mais gravosas. Nestes termos a observação de Maria Coeli Simões Pires (2002):

Com o objetivo de enfrentar o problema dos espaços vazios ou subutilizados, o Estatuto trata de modo especial, também pela necessidade da disciplina em nível federal, dos instrumentos definidos no art. 182, § 4º, da Constituição da República, que se tornam disponíveis no âmbito da política urbana como sanções pelo não-uso do solo urbano, não mais uma legítima manifestação de domínio, mas uma conduta passível de repressão. Entre as sanções previstas constitucionalmente, encontram-se as de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, para cuja efetividade a lei prescreve a necessidade de aferição da subutilização, nos termos do plano diretor ou da legislação dele decorrente, e a obrigação de notificação ao proprietário para o cumprimento da medida, além dos prazos mínimos a que este se sujeitará. Consoante o exposto, a lei não cuida de estabelecer os critérios para caracterização de subutilização, deixando ao plano diretor ou à legislação a ele vinculada estabelecer o mínimo de aproveitamento que assegure a função social do bem.

Segue aduzindo a autora (2002) sobre a possibilidade de o Município utilizar-se de seus próprios critérios para tratar da matéria, quando não encontrada a definição dos procedimentos devidos em norma geral da União:

Observa-se que o Estatuto, fiel à diretriz constitucional, condicionou o instituto à existência de plano diretor, que poderá diretamente cuidar da matéria ou apenas tratar da área de possível interesse de ocupação e uso, a qual deverá ser, no particular, regulamentada em legislação municipal inspirada no plano diretor, nos termos do art. 5º, § 1º, I. Assim, não encontrando o Município a prévia definição do padrão de racionalidade em norma geral da União, poderá utilizar-se de critérios próprios, pelo que a subutilização poderá ser caracterizada, por exemplo, segundo o critério espacial, que leva em conta a relação entre o uso físico e o total do imóvel, ou o de densidade, que considera a relação entre o número de ocupantes ou usuários e o bem disponível.

O Estatuto foi ainda mais além na tentativa de auxiliar o particular na adequação de seu terreno, trazendo, em seu artigo 46, a figura do consórcio imobiliário, de forma que o Poder Público possa receber do particular a titularidade de seu imóvel para ali realizar atividade de parcelamento, devolvendo, posteriormente, algumas das unidades resultantes, já beneficiadas, como pagamento pelo terreno. Assim rege o dispositivo:

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

A segunda espécie é representada pelo imposto sobre a propriedade progressivo no tempo. É figura de natureza dupla, tributária e sancionadora, uma vez que se utiliza do Imposto Predial Territorial Urbano, já incidente sobre as propriedades urbanas, majorando sua alíquota durante cinco anos consecutivos até um teto de 15%. Este instrumento só poderá ser utilizado, note-se, na hipótese de as notificações para parcelamento e edificação compulsórios não terem sido atendidas pelo particular após o prazo de adequação concedido.

Observa-se que o perfil e a natureza do IPTU progressivo de que ora se cogita não se comunicam com os traços do IPTU progressivo incluído diretamente no conceito de fiscalidade e que objetiva sustentar a justa distribuição da riqueza traduzida pela propriedade, segundo critérios de localização, padrão construtivo e tempo de construção, que definem as faixas valorativas sobre as quais incidem alíquotas progressivas. Tal distinção infere-se claramente do disposto, por força da Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, no art. 156, § 1º, da Constituição da República, que consigna a progressividade desse imposto, sem prejuízo daquela de caráter sancionatório. Os Municípios dispõem, assim, de instrumentos tributários de política urbana que, tensionados pela escassez dos terrenos urbanos e pela tendência acumulativa da propriedade, podem ganhar adequada conformação no âmbito de cada realidade. (PIRES, Maria Coeli Simões, 2002):

Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2007, p. 5) observa, acerca do tratamento dado ao IPTU pelo Estatuto da Cidade, que, na listagem dos instrumentos de intervenção urbanística, é mencionado de forma genérica, indicando tanto o imposto previsto no art. 156, inciso I da CRFB/1988 quanto a forma sancionatória prevista no art. 182, §4º da Constituição e regulamentado no art. 7º da própria Lei nº 10.257/2001. Na primeira forma, o imposto incorporaria um instrumento de ação urbana, enquanto, na segunda, um recurso de política urbana. Nada obstante as diferenças de classificação, indubitável a importância do instrumento na consecução dos objetivos urbanísticos.

Avançando em direção ao grupo de instrumentos que visam ao Controle Urbanístico, pode-se dizer que estes possuem como função precípua “verificar a observância das normas e planos urbanísticos por seus destinatários, privados especialmente. Esse controle, que é sempre do Poder Público, pode ser de iniciativa deste ou de interessados particulares” (CARMONA; 2007, p. 5).

Paulo Afonso Carmona (2007, p. 428-429) ainda divide o controle em prévio, concomitante e sucessivo, de acordo com o momento em que ele é exercido tendo como referencial a atuação do particular.

O controle prévio é realizado por meio da análise dos projetos urbanísticos e pela concessão de autorizações (de natureza precária) e licenças (de cunho definitivo) se

constatada a consonância destes com o plano diretor, os planos setoriais e especiais aplicáveis e com as regras de uso e ocupação do solo.

Neste ponto, faz-se necessário chamar atenção à necessidade de, como quase sempre, no direito urbanístico, esse processo autorizativo e licenciatório ocorrer de forma integrada com outras disciplinas, em especial o direito ambiental, que possui estreita correlação com o urbanismo e é, por vezes, relegado a segundo plano nesta fase de controle prévio, o que acaba por ensejar problemas de ordem físico-natural após o início das atividades e, ainda, a ação sancionadora e regularizadora do poder público durante o controle concomitante.

É mister compreender que determinadas atividades, tais como o parcelamento do solo, exigem grande multidisciplinariedade, envolvendo, no mínimo, equipes de engenharia, de meio ambiente, de arquitetura e urbanismo e de direito. E, em diversos locais, as licenças urbanística e ambiental são concedidas por órgãos distintos e “incomunicáveis” da Administração Pública — em ocasiões, inclusive, por entes distintos, cabendo ao estado licenciar ambientalmente o empreendimento e, ao município, a análise urbanística —, o que acaba por gerar consequências negativas e uma análise insatisfatória dos projetos. A esse respeito, já escreveu Rochelle Garcez (2005; p. 359) pela Promotoria de Defesa Comunitária do Rio Grande do Sul:

Não é incomum uma licença urbanística permitir a execução de um loteamento sem, por exemplo, identificar os bens ambientais que podem modificar a localização de vias, espaços públicos e edificações. A compatibilização implica analisar o imóvel com todas as suas interfaces, inclusive modificando a tipologia das edificações para adequar a situação ambiental da área. Assim, as licenças urbanísticas e ambientais, que são analisadas e expedidas por intermédio de diferentes órgãos, exigem uma interação, respeitadas as competências de cada órgão.

A fase de controle concomitante ocorre ao longo da execução dos projetos aprovados pelo Poder Público e legitimados pela autorização ou licença obtida. Dá-se por meio da atividade fiscalizadora da Administração Pública e da exigência e análise de relatórios de monitoramento aplicáveis a cada caso. Havendo irregularidades na referida execução, serão tomadas providências como a aplicação de multa, a paralisação das obras até sua regularização, ou, a depender da gravidade do vício encontrado, o embargo da área e a suspensão ou revogação dos instrumentos autorizativos. Por fim, o controle sucessivo implica a averiguação da conformidade da obra finalizada e sua confirmação, mediante emissão de alvará ou habite-se, ou, verificando-se falhas, sua regularização.

O último grupo de instrumentos refere-se à composição dos custos urbanísticos, necessários à atuação do Poder Público no sentido de implementar políticas e diretrizes

urbanísticas. José Afonso divide estes custos em sociais — arcados pela população e de difícil compensação, motivo pelo qual devem ser evitados sempre que possível —, ônus urbanísticos — que impõem condutas positivas aos proprietários em retribuição pela valorização de seus terrenos em face da implantação da estrutura urbanística — e os custos financeiros — representados pelos efetivos gastos da Administração Pública com a atividade urbanística (SILVA, 2010, p. 453-454).

Considerado o vultoso rol de instrumentos de intervenção urbanística elencados pela legislação brasileira, cabe aos Municípios fazer uso destas ferramentas, combinando-as da melhor forma possível na consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano, sempre visando à melhoria da qualidade de vida da população. Afinal, embora significativo, o espectro instrumentador trazido pela Lei nº 10.257/2001 não é, por si só, suficiente à solução dos problemas típicos dos centros urbanos brasileiros, carecendo o Poder Público de dar-lhes aplicabilidade concreta.

Em que pese restar clara a finalidade do Estatuto da Cidade em tratar os instrumentos de intervenção urbanística em consonância com a nova ordem de sustentabilidade e aproveitamento social da propriedade, impende-se dizer que sem a devida atuação da municipalidade na elaboração e aplicação desses institutos tornam-se os mesmos inócuos e ineficientes. Isso porque, ao final, é o município que irá delimitar os contornos da cidade, garantindo aos seus habitantes uma distribuição mais equitativa do espaço geográfico.

2.5 Autonomia dos municípios e o direito urbanístico

A autonomia concedida aos municípios decorre do modelo peculiar de federalismo adotado pelo Brasil, que possibilitou aos gestores locais maior liberdade para a execução das políticas urbanas e ordenação das cidades. Explica José dos Santos Carvalho Filho (2011, p.2) que não se pode entender a cidade sem a identificação prévia da forma de Estado adotada pela Constituição:

Nos regimes unitários, de centralização política, não há divisão geográfica marcada pelo fenômeno da autonomia, de modo que as cidades são os polos do país em que se centraliza o processo de desenvolvimento. No regime de federação há compartimentos internos autônomos (Estados, Províncias etc.), mas cada um deles, por ter extensão territorial significativa, comporta a presença de várias cidades. O Brasil, porém, adota peculiarmente a forma de federação de três graus (art.1º e 18, CF), conferindo a Carta Constitucional autonomia e competências próprias para União, Estados e Municípios.

O modelo atual de organização dos municípios brasileiros é fruto de diversas mudanças jurídicas, políticas e sociais ocorridas desde o período colonial, percebendo-se, já nas Ordenações do Reino, algumas regras de ordenamento urbano, ainda que com um viés

simplista e pouco abrangente. Continham tais normas, sobretudo, inclinações de cunho estético, merecendo destaque a constante menção a logradouros e instituições de interesse comum à população, tais como igrejas e praças, relegando-se a um segundo momento o planejamento de ruas e as construções privadas. Destaca José Afonso da Silva (2011, p. 53) a existência no mencionado momento histórico de algumas regras locais de cunho edilício como, por exemplo, a necessidade de aprovação prévia por parte de algum conselho ou câmara municipal para o início de certas edificações ou reformas. Eram os conselhos em questão também os responsáveis pela regulamentação de diversos parâmetros urbanísticos. Ressalta também o autor a importância das regras de desapropriação, uma vez que seriam estas as verdadeiras responsáveis pela origem das normas urbanísticas de cunho jurídico no país, trazidas inicialmente pela Lei de 09.09.1826, que primeiro abordou o conceito de desapropriação por utilidade pública.

Segundo José Afonso da Silva (2011), no período Republicano quase não se vislumbrou alteração do ponto de vista urbanístico. Quanto às Constituições do período de 1891 até 1967/1969, tentaram instituir uma política de desenvolvimento urbano com abrangência nacional, sem qualquer resultado relevante.

Na primeira Carta Republicana a importância municipal foi severamente reduzida, sendo-lhe dedicado tão somente um artigo. Apenas em 1934 é que algum valor foi restituído aos Municípios, reduzindo-se a influência dos Estados sobre eles. Vale destacar que foi nesta Constituição, no art. 113, item 17, que se verificou a inclusão da função social da propriedade no ordenamento jurídico. Diretamente vinculado ao Direito Urbanístico, tal conceito traz grandes repercussões à área, norteadando a criação de instrumentos de planejamento e controle do uso do solo e da expansão urbana. Nas palavras de Janaína Rigo Santin (2006, p.63)

Entretanto, a Constituição Federalista de 1891 deu ao Município caráter autônomo, o que, entretanto, não foi visto na prática, pois, apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi simbólica, em especial pelas políticas coronelistas e personalistas e clientelistas existentes na época, as quais subjugavam os poderes instituídos ao poder de fato do “coronel”. Por outro lado, a Constituição Federal de 1934, apesar de demonstrar em seu texto maior teor democrático, teve vigência efêmera, visto o golpe militar da Era Vargas.

A Constituinte de 1946 acendeu a discussão sobre a autonomia municipal. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1993, p. 39), “o municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”, tendo havido, então, certa descentralização dos poderes, da União e Estados para os Municípios, sem que isso comprometesse a Federação. Não obstante, substanciais limitações persistissem.

A título de exemplo, muito embora tenha a Constituição de 1946 previsto a eleição direta para prefeitos, determinava, nos parágrafos do artigo 28, que seriam apontados pelos governadores dos estados ou territórios os dirigentes de suas capitais ou de municípios em seu interior que abrigassem estâncias hidrominerais naturais beneficiadas pelo estado ou União, bem assim daqueles nos quais a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarasse bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País. (FELISBINO, Riberti de Almeida, 2014)

Tratava-se de uma autonomia velada, obedecendo apenas aos interesses políticos e econômicos da União como máquina administrativa. Ressalve-se que a despeito da Carta de 1946 haver previsto tributos de competência municipal e instituído o repasse de parcelas dos impostos arrecadados pelos Estados e pela União, tal repartição jamais ocorreu na prática, como nos relata Riberti de Almeida Felisbino (2014, p.36):

Embora a União e os Estados fossem obrigados, constitucionalmente, a repassarem um montante dos impostos arrecadados aos municípios, pelas revelações dos administradores do Instituto Brasileiro de Administração Municipal isso não era cumprido. Essa ocorrência deixa dúvidas na interpretação da Constituição de 1946 sobre a questão da autonomia. Se as observações dos administradores do instituto estiverem corretas a interpretação predominante dos juristas sobre a Constituição de 1946 deve ser questionada, pois muitos estudiosos do Direito Constitucional e Administrativo ressaltam que os municípios conseguiram, com essa Constituição, a autonomia política, administrativa e financeira. Não se pode dizer que os municípios conseguiram a autonomia, uma vez que eles não tinham a capacidade de auto-organização, pois são organizados em todos os seus aspectos (financeiro, administrativo e político) por leis estaduais e federais.

Em 1967, com a Constituição outorgada pelo regime militar, os poderes voltaram a se concentrar no Executivo abrangendo tanto os aspectos político-administrativos quanto financeiros. Em 1969 a Emenda Constitucional inseriu algumas regras que asseguravam a autonomia municipal, v.g o retorno ao mecanismo de eleição de prefeitos vigente em 1946.

A inserção dessas pequenas mudanças permitiu aos municípios a organização dos serviços públicos locais e a arrecadação e gerenciamento dos tributos de sua competência. Há que se lançar um olhar crítico sobre a autonomia em questão tendo em vista que, na prática, todas as ações eram controladas por meio da prestação de contas e fiscalização do governo federal.

Em um aparte, mencione-se que, embora a evolução do município enquanto ente autônomo tenha sofrido todos os percalços acima mencionados, no que tange à evolução do direito urbanístico houve avanços merecedores de destaque. Dentre eles a edição da Lei nº 6.766, de 19.12.1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em substituição ao famigerado Decreto-Lei nº 58, de 10.12.1937. A respeito do referido Decreto, Nelson

Saule Júnior (2014, p. 3) descreve que o mesmo “teve mais a intenção de proteger os compradores de lotes, por meio de pagamento parcelado do preço total, do que uma preocupação urbanística”, assim como todos os embriões do direito urbanístico.

Ressalte-se que a Lei nº 6.766/1979, recepcionada pela Constituição de 88, foi o primeiro diploma responsável pela criação de um norteamto geral para o parcelamento do solo urbano. Instituiu a Lei algumas limitações e estabeleceu requisitos de observância obrigatória para qualquer sorte de empreendimento, ressaltando a possibilidade de adaptação, pelos estados e municípios, dos parâmetros ali definidos às especificidades de cada ente, como relata Suely Mara Vaz de Araújo (2011, p.1.380):

A Lei 6766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), durante muito tempo, foi praticamente a única da União com normas gerais no campo urbanístico. Ela traz regras básicas para os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, que pode ser complementadas por legislação estadual ou municipal. Contém também normas sobre os contratos de compra e venda de lotes e um capítulo relativo a sanções penais para parcelamentos irregulares. Em alguns aspectos, apresenta interfaces com a legislação ambiental, nem sempre tratadas de forma consistentes. Já há vários anos debatem-se aperfeiçoamentos no conteúdo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano . Esforços nesse sentido geraram a Lei 9.785/99, que introduziu ajustes pontuais como a revogação do percentual mínimo de 35% de áreas destinadas ao uso público nos loteamentos (aspecto regulado hoje por lei municipal), o aumento do prazo máximo (de dois para quatro anos) do cronograma de obras e outros. Os agentes técnicos e políticos que atuam no campo do desenvolvimento tem demandado alterações de maior relevo do que essas.

Referida Lei, embora tímida e distante das realidades municipais, carente da denominada reforma urbana, certamente pode ser considerada a pioneira de sua espécie (no Brasil) a incorporar preceitos urbanísticos voltados a atender a função social da propriedade, como esclarece Nelson Saule Júnior (2014, p. 3):

O grande benefício trazido pela lei do parcelamento do solo urbano foi reconhecer a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios (arts. 40/41). E, ainda, trouxe a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda (art. 4º, II, *in fine*).

Aponta Janaína Rigo Santin (2006) o ano de 1988 como marco teórico para o desenvolvimento das políticas urbanas. Isso porque o advento da atual Constituição da República possibilitou que os pilares do direito urbanístico brasileiro fossem assentados. Foi também este o marco da efetiva concessão de autonomia, em seu sentido mais pleno, aos municípios brasileiros, finalmente elevados ao nível de ente federado e imbuídos de jurisdição, nos termos do artigo 29, para elaborar sua própria lei orgânica, acepções até então estranhas ao direito pátrio.

A elevação do município, pelo art. 1º da Constituição, ao posto de entidade de terceiro grau, compondo, portanto, a federação, garantiu-lhe de pronto uma autonomia inédita,

ao menos do ponto de vista abstrato. Como explicam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014, p. 302):

Os entes federados são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos estabelecidos na Constituição Federal, inexistindo subordinação entre eles. Todos os entes federados tiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, das competências que lhes são por ela outorgadas. Não há precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

De forma a assegurar esta autonomia, o art. 34, inciso VII, alínea 'c' da CR88 revestiu-a do caráter de princípio constitucional sensível, de observância obrigatória pelos estados, determinando que:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

c) autonomia municipal;

Na mesma linha, além de eliminar vez por todas a possibilidade de nomeação de prefeitos pelos dirigentes dos Estados ou da União, a Constituição atual estendeu aos municípios atribuições comuns aos demais entes federados, art. 23, como zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas; cuidar da saúde e assistência pública; proteger o patrimônio histórico, artístico e cultural e o meio ambiente e recursos naturais; dentre outros, culminando em maior relevância na atuação administrativa.

Em paralelo à mudança de paradigma quanto à autonomia municipal, a Constituição de 1988 foi a que mais se dedicou ao aspecto urbanístico, tratando-o em diversos momentos, a iniciar-se pelos incisos XXII e XXIII do art. 5º, que alberga significativa parcela dos direitos e garantias fundamentais.

A Constituição de 1988 dispôs, ainda, sobre diretrizes do desenvolvimento urbano, planos urbanísticos e a função urbanística da propriedade urbana. O artigo 21, em seu inciso IX, que confere à União suas competências, atribuiu-lhe a de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, os quais são identificados por José Afonso da Silva (2010, p. 56) como planos urbanísticos nacionais e regionais.

Já aos Estados, possibilitou a instituição, mediante lei complementar, de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 23, §3º), permitindo a adequação jurídica das situações fáticas verificadas com os fenômenos da urbanização e da conurbação³.

Na mesma vertente, determinou à União, aos Estados e ao Distrito Federal jurisdição concorrente para legislar sobre direito urbanístico, sendo de se notar que, no regime de competências adotado pela Constituição, ficam os Municípios excluídos de todos os tópicos contemplados no art. 24.

Lado outro, o art. 30, inciso VIII da CRFB/1988 conferiu aos municípios competência para a realização de planejamento local, em especial no que tange ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Ressalte-se, neste sentido, um esforço de conceder autonomia ao ente municipal para a organização de seu próprio território.

A Constituição definiu ainda, em seu art. 182, a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o fim de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Para tal fim, apontou como instrumento de regulação da política de desenvolvimento e de expansão urbana o Plano Diretor, que, nos termos do §1º do referido artigo, é obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes e possui como objetivo a definição de exigências fundamentais de ordenação da cidade, as quais, uma vez observadas, proporcionam o atendimento à função social da propriedade. A este respeito leciona José Afonso da Silva (2010, p. 57):

A propriedade urbana fica, pela Constituição, submetida a esse processo urbanístico, nos termos de seu art. 182, §2º, que subordinou o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor. É também o plano diretor que define os critérios da utilização do solo urbano. Isso decorre do art. 182, §4º, quando faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, sobre a propriedade predial e territorial urbana imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

³ Alaôr Caffé Alves (2011, p.309) trata a região metropolitana como cidade regional em razão de seus vários governos autônomos: município, estado e União.

Por oportuno traz-se à colação os ensinamentos de Maria Coeli Simões Pires (2002):

Não obstante o avanço em termos conceptuais e instrumentais de política urbana, os institutos interventivos assentados na nova Carta, em sua maioria, ficaram condicionados aos regramentos gerais da União nesse campo, enquanto outras ações encontraram embaraços na própria indefinição de certos pontos da malha normativa. Nessa trama, não raras vezes, ambiguidades no tocante à matriz constitucional de definição de competências, justificada ou escusamente reconhecidas, diga-se: apesar do traço nítido de maior generosidade do Constituinte com os Municípios, vinham socorrendo interesses conservadores que tentavam erguer muralhas de proteção da propriedade e mantê-la confinada na seara do Direito Civil. Em outras situações, esquemas de neutralização do poder local, por meio da postergação da eficácia constitucional engendrada pelos artificios da inoperância do legislador federal, vinham detendo os propósitos de alteração do *status quo*.

Conclui a autora:

Assim, na ausência de diretrizes gerais de política urbana, de competência da União nos termos do art. 21, XX, da CR, os Municípios, com frequência, deparavam com incontáveis dificuldades para sustentação de ações inclusivas no âmbito das políticas urbanas e para a efetivação de medidas voltadas para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais de cidade, especialmente para aplicação dos instrumentos sancionatórios previstos no art. 182, § 4º, da CR.

Outro mecanismo digno de nota, instituído pela Constituição de 88 para assegurar a observância ao princípio da função social da propriedade, foi a usucapião com fins de moradia, assim definido pelo artigo 183:

Aquele que possuir como sua área 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.

Diferindo da usucapião comum, prevista no Código Civil, esta modalidade constitucional apresenta como facilitador o menor período de tempo exigido para sua arguição, e só poderá ser aplicada em favor daquele que não tiver, em seu nome, outras propriedades, com o claro objetivo de permitir o uso adequado de áreas abandonadas ou subutilizadas por quem possa delas tirar melhor proveito, bem assim de permitir a regularização de ocupações desordenadas.

Inovações à parte, a derradeira consagração do município como ente autônomo se deu com o artigo 30 da Constituição que lhe concedeu a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local e a competência suplementar às legislações federais e

estaduais, para adequá-las, sempre que possível, às suas particularidades. Para José Nilo de Castro (1998), foi a Constituição de 1988 quem propiciou aos municípios, a maior consagração possível de se vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional, muito embora se perceba hoje que a realidade destes entes encontra-se ainda distante do ideal de coparticipação com as demais esferas na construção e aplicação do ordenamento jurídico.

Alaôr Caffé Alves (2011, p.308) ao posicionar-se sobre o município defendeu a ampliação do conceito de autonomia, nos limites do princípio da legalidade:

A autonomia municipal não é estratificada, nem incontrastável em seu conteúdo. Ela se refere particularmente ao interesse local, que, abstratamente considerado, permite ser determinado em seu conteúdo, conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele relacionados. Desse modo, conforme a doutrina corrente, a predominância do interesse local na prestação de certos serviços públicos e na realização de determinadas atividades e obras comunitárias ou de infraestrutura urbana é que circunscreve e peculiariza tais serviços, atividades e obras no plano específico do interesse municipal. Exatamente para garantir essa elasticidade a Constituição brasileira se omitiu em definir previamente esse conteúdo, não discriminando as atividades ou serviços abrangidos por esse conceito.

Após discorrer sobre o interesse local seguiu o autor aduzindo sobre a necessidade de uma diferenciação singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local:

Sob o ponto de vista da política jurídica, a autonomia pode ser julgada como mais ou menos ampla ou restringida, segundo critérios estimativos de caráter ideológico que variam de uma posição municipalista declarada, fragmentadora, até a perspectiva antimunicipalista, autocrática e nitidamente centralizadora. Este ponto de vista vincula-se também à apreciação dos aspectos físicos, sociais e econômicos em razão dos quais são as necessidades da comunidade local estimadas e proporcionadas em relação à maior ou menor adequação de seu tratamento normativo. (ALVES, Alaôr Caffé, 2011, p.309)

Realmente, diversas críticas são feitas ao legislador constituinte quanto ao verdadeiro grau de autonomia conferido aos municípios, que acabam submetidos, em sua atividade legislativa, às normas editadas pelos outros membros da Federação, tendo sido, ainda, excluídos da possibilidade de legislar de forma concorrente, como trataremos mais detalhadamente em momento oportuno.

Demais disso, outro grande alvo de críticas, que denota de fato um menor grau de autonomia efetiva municipal, é a ausência de representatividade destes junto ao Congresso Nacional, nas decisões de cunho nacional. A esse respeito, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014, p. 304):

Na República Federativa do Brasil, nem todos os entes federados participam da formação de vontade nacional. Os estados-membros e o Distrito Federal têm efetiva

participação, por meio dos seus representantes do Senado Federal (CF, art. 46) e da possibilidade de apresentação de proposta de emenda à Constituição Federal (CF, art. 60, III). Os Municípios, diferentemente, não participam de nenhum modo na formação da ordem jurídica nacional, pois não possuem representação no Poder Legislativo federal, nem atuam no processo legislativo de modificação da Constituição Federal.

Compreensíveis e válidas são as críticas supramencionadas, em especial quando observado o pequeno espaço de discricionariedade concedido aos municípios para o trato de suas questões de interesse local, uma vez que devem observar, quase sempre, as normas já editadas pela União e pelo Estado. Entretanto, conforme observou Janaína Rigo Santin (2006), há que se louvar o avanço da Carta de 1988, que ao consagrar o município como ente dotado de autonomia possibilitou que as políticas urbanas fossem desenvolvidas em maior contato com os seus interessados diretos - os habitantes da cidade - que poderão assim participar de forma democrática, por meio da utilização dos institutos mencionados para a reorganização do espaço urbano.

3 A COMPETÊNCIA PARA CRIAÇÃO DE NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO E O PAPEL DO MUNICÍPIO

No tópico referente à autonomia municipal, mencionou-se brevemente o complexo regime de distribuição de competências adotado pela Carta Constitucional de 1988, assunto ora retomado por ser crucial para a compreensão do grau de discricionariedade concedido aos municípios na elaboração de normas voltadas à regulamentação de seu próprio espaço.

Leciona José Afonso da Silva (2010, p. 62):

A competência para a criação de normas jurídicas urbanísticas constituiu um problema de difícil solução no regime constitucional anterior. Mesmo diante da indefinição constitucional de então, a doutrina, a partir de exame sistemático de diversos dispositivos, sustentara que a matéria urbanística caía na competência da União, dos Estados e dos Municípios.

A situação foi clarificada com o advento da Constituição de 1988, muito embora, na prática, a questão ainda seja controversa e suscite polêmicas quando analisada em casos concretos.

Ab initio, impõe-se trazer ao debate uma breve exposição sobre a gênese do sistema federativo brasileiro, inserido no ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 01 de 1889. Apresentando substanciais diferenças em relação ao federalismo norte-americano do qual se originou, o federalismo brasileiro surgiu por segregação, oriundo de um poder central, nas palavras de Paulo Antônio Grahl de Castro (2014, p.42):

A criação dos Estados Unidos da América se deu mediante um processo de agregação, pois vários Estados, até então soberanos, abriram mão dessa soberania e se uniram para formar um único país, com manutenção, embora, do respeito à autonomia de cada um daqueles que passaram a ser entes federados. Esse processo, como dito, foi longo e gradual, motivo pelo qual a ideia, ou melhor, a consciência federalista norte-americana se construiu de forma menos súbita, sem maiores atropelos, ao contrário do que se verificou no Brasil. A formação da Federação brasileira decorreu do fenômeno diametralmente oposto ao norte-americano, embora o tenha tomado, confessadamente, como exemplo. O Brasil deixou de ser um Estado Unitário para adotar um modelo Federal, a nosso juízo, de forma prematura e, via de consequência, predominantemente artificial.

Para Castro (2014), a forma artificial de criação da Federação brasileira é uma dos principais vetores que levam a União hodiernamente a invadir a competência dos demais entes federados, resquícios do passado centralizador, embora a Constituição da República de 1988 tenha adequado o conceito de federalismo justamente para conceder um maior grau de liberdade aos entes federados.

Cotejando os ensinamentos de Paulo Antônio Grahl Monteiro de Castro (2014) com o artigo 1º da Constituição de 1988, conclui-se que a inclusão dos municípios no rol de entes federados, inédita nos modelos clássicos de Federação, consagra no ordenamento pátrio a descentralização política, caracterizada pelo federalismo de três níveis, incluindo o município como ente genuinamente federado.

Artigo 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ademais, o modelo brasileiro é caracterizado pelo federalismo cooperativo⁴, a saber: a repartição de competências entre os entes federados é flexível e de limites maleáveis, de forma a permitir o trabalho conjunto, comum ou concorrente, entre eles, havendo, ainda, tratamentos distintos a certos entes federados em assuntos específicos, com a finalidade de propiciar maior igualdade jurídica, em razão justamente das desigualdades factuais entre eles.

Reforce-se que o sistema federativo pressupõe que a repartição de competências e atribuições ocorra sem a subsunção de um ente federado a outro, ou seja, inexistente hierarquia normativo-administrativa entre as leis (em sentido lato) e atos emanados de uma ou outra pessoa jurídica de direito público, embora Castro (2014) ressalte que esse pressuposto não exime a materialização conflitante da atuação estatal.

No sistema adotado pela Constituição de 1988, aplicou-se o princípio da predominância do interesse para combinarem-se competências exclusivas e privativas com comuns e concorrentes. Vale dizer, a Carta Maior arrola de forma exaustiva, em seus artigos 21 e 22, as atribuições da União, mencionando também de forma expressa aquelas oponíveis aos municípios (artigo 30), legando aos estados as competências residuais (artigo 25, §1º) e,

⁴ Acerca da gênese do federalismo de cooperação se pronunciou Castro (2014, p.51-52): “O federalismo cooperativo teve sua gênese num período de grandes crises mundiais, desencadeadas pela Guerra e pela quebra da bolsa de Nova Iorque, tendo sido introduzido no Brasil pela Constituição de 1934. Parte ele do raciocínio de que, mediante cooperação mútua entre os entes, mostra-se possível superar crises de forma mais rápida e menos drástica, segundo a noção matemática de que o número de esforços é inversamente proporcional ao tempo necessário para que haja recuperação.

em paralelo, definindo áreas de competência concorrente entre estados e União (artigo 24), bem como as matérias cuja aplicação (e não regulamentação) deva ocorrer de forma simultânea por todos os entes federativos, como é o caso do artigo 23.

Nos termos do artigo 21, incisos XX e XXI da Constituição foi designada à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, (habitação, saneamento básico, transportes urbanos). Tais diretrizes, como sugere o próprio nome, consubstanciam-se em normas de caráter geral. Nas palavras de José Afonso da Silva (2010, p. 65): “normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”.

Por conseguinte, o artigo 24 da Constituição estabeleceu a competência para que União e os estados legissem concorrentemente em matérias referentes ao direito urbanístico, cabendo à primeira a edição de políticas urbanísticas de ordem geral, com a Lei 10.257/2001 e, aos segundos, a especificação e detalhamento das normas gerais, adequando-as às suas realidades regionais, sem, no entanto, descumprir os princípios e diretrizes oriundos da esfera federal, ressaltando-se a criação das normas suplementares. Sobre o assunto, discorrem Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2014) há repartição vertical de competência legislativa, legislando de forma legítima os entes federados, sempre que observadas certas regras de atuação, estabelecidas nos parágrafos do mesmo art. 24 da Constituição Federal, ressaltando-se a não concorrência dos municípios com a União e os estados no âmbito das matérias sujeitas à legislação concorrente (CR, art. 24, caput).

O afastamento dos municípios da abrangência da competência concorrente, reservada pela Carta Magna apenas à União, aos estados e ao Distrito Federal representou para certa parcela da doutrina uma contradição à sua elevação ao status de ente federado, já que lhes retiraria, a um primeiro olhar, a prerrogativa de normatizar os pontos citados no artigo 24, dentre os quais, o direito urbanístico. No entanto, pontua Paulo Antônio Grahl Monteiro de Castro (2014, p.58) que “os autores que negam estatura de ente federado aos Municípios apegam-se de maneira muito forte aos modelos estrangeiros” compostos pelo federalismo dual. Explica o autor que embora o federalismo de três níveis seja raro, o Brasil não é o único a adotá-lo, em referência a Paulo Bessa de Antunes sobre o federalismo canadense e belga.

Para Carlos Ari Sundfeld (2014), não é plausível revestirem-se de interesse local os tópicos destinados pela letra constitucional à legislação concorrente, de sorte a impossibilitarem-se a edição de normas de cunho municipal acerca dos temas. Segundo o autor, haveria a ideia errônea de que nos temas de competência concorrente, os estados, com supedâneo no § 2º do

art. 24, e os municípios por sua vez, ancorados no art. 30, II, editariam suas próprias normas suplementares.

No mesmo sentido é o posicionamento de Paulo Antônio Grahl Monteiro de Castro (2014, p.53):

Se, no bojo das competências concorrentes, não é observada a regra de que a competência da União deve se restringir a legislar sobre assuntos de interesse geral, enquanto aos Estados cabe disciplinar assuntos de interesse regional, além de, transplantada para hoje a noção, os Municípios deverem legislar sobre assuntos de interesse local, a consequência é a atrofia do sistema federativo, de fato, até a morte. Lançando mão de uma metáfora, tratar-se ia de morte por inanição, acrescentamos nós. Isso, pois é justamente o poder constitucionalmente conferido a cada ente federado que mantém viva, que alimenta a Federação. O imiscuir-se de uns entes na competência de outros é conduta inconstitucional e, certamente, absolutamente lesiva.

Em uma análise teleológica o artigo 23 em cotejo com o artigo 30 da Constituição, verificar-se-á a atuação administrativa municipal em diversas matérias, inclusive questões de cunho ambiental e urbanístico. Em especial os incisos IX e X dispoem sobre a competência do município para promover programas de construção e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, de combate à pobreza e à marginalização, bem como a promoção da integração social dos setores desfavorecidos. Os dispositivos em referência reproduzem a fiel intenção do legislador constitucional em conceder aos municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar, no que couber, as normas estaduais e federais no âmbito do direito urbanístico.

Doravante, não se pode olvidar que a Constituição reservou competência própria aos Municípios, mormente no que tange ao estabelecimento da política de desenvolvimento urbano (artigo 182) e à promoção do “adequado ordenamento de seu território mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII), as quais, em última linha, configurar-se-ão no plano diretor, no código de posturas e na própria Lei Orgânica do município.

No entanto, à parte as indiscutíveis competências acima mencionadas, impende chamar atenção à existência de áreas controversas do direito urbanístico, as quais inevitavelmente suscitam discussões acerca da validade da normatização municipal. As fronteiras entre o interesse predominantemente local e o interesse regional ou mesmo nacional são bastante tênues, uma vez que, em regra, todo assunto de inserção municipal também afetará, em maior ou menor grau, o estado em que aquele município se insere e, por via reflexa, a União.

É certo que um estudo racional das normas de repartição de competência demanda a adoção de interpretação razoáveis, com foco na intenção das regras exaradas pela Constituição. Assim, sabe-se que o fator de distinção entre os campos de competência de cada ente reside na preponderância, e não na exclusividade, de interesses (SILVEIRA, 2003, p. 148), ou seja, importa averiguar quais assuntos deverão, em razão de sua natureza, ser regrados de maneira uniforme em todo o território nacional e quais deverão ser tratados em âmbito regional ou local.

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado. (SILVA, José Afonso, 2011, p. 63).

Entretanto, mesmo tendo em mente tal técnica divisória, algumas matérias cairão fatalmente em limiares escusos entre dois ou mais interesses. Assim é que, por exemplo, o direito de construir em áreas de localização econômica estratégica para determinada comunidade, mas que apresentem relevante interesse paisagístico, poderá ultrapassar os limites da cidade; da mesma forma, a definição em escala municipal de níveis máximos de ruídos permitidos na localidade (assunto que, a uma primeira vista, poderia parecer de interesse quase exclusivamente local) será responsável por obstaculizar ou inviabilizar a passagem de linhas ferroviárias cujo projeto preveja a travessia de centenas de municípios.

Em razão das diversas limitações impostas aos municípios pelo próprio texto constitucional, como: a obrigatoriedade de submissão da Lei Orgânica aos preceitos da Constituição Estadual correspondente (art. 29, caput); a restrição da possibilidade de criar, modificar e extinguir municípios sempre em consonância com os limites estabelecidos pelos estados (art. 30, IV); ou, ainda, a necessidade de observarem-se a legislação e a fiscalização estadual e federal quando da proteção do patrimônio histórico-cultural (art. 30, IX), é possível observar que mesmo nas competências municipais expressas, encontram-se limitações “hierarquizantes” à atuação dos municípios.

Fato é que mesmo em assuntos eventualmente regidos por legislação federal ou estadual haverá interesse direto por parte dos municípios, muito especialmente em se tratando de regras urbanísticas ou que tratem de defesa do meio ambiente, da saúde e do bem estar dos cidadãos, sendo inevitável garantir-lhes a prerrogativa de normatizar sobre tais assuntos, como bem salientou Celso Antônio Fiorillo (2010, p. 133): “Daí a importância de se

considerar a competência outorgada à União no art. 3º adaptada ao comando constitucional que, sem sombra de dúvidas alguma, aponta o Município como o cerne da estrutura do meio ambiente artificial e, portanto, das regras de direito urbanístico”.

É por este motivo que se faz absolutamente indispensável a delimitação do conteúdo admissível em uma norma de caráter geral, cuja observância será imponível em todos os níveis da federação, tanto do ponto de vista legislativo quanto do administrativo, sob pena de se incorrer em intervenções indevidas dos estados nos municípios e da União em ambos, o que representaria, na prática, o retorno a um Estado unitário e centralizador. As normas gerais de direito urbanístico devem, pois, limitar-se a estabelecer conceitos e mecanismos de execução, norteando o desenvolvimento urbano nacional, mas não o promovendo de forma concreta e efetiva.

Na mesma esteira, não poderá haver norma geral editada pela União que crie procedimentos urbanísticos a serem seguidos pelos estados e municípios de forma a submetê-los às agências e repartições federais, sob pena de usurpação de competências e atentado à autonomia de cada ente federativo.

No que tange, no entanto, à atividade legiferante estadual, sequer encontra-se presente a distinção acima, uma vez que aos estados compete, no espectro das competências concorrentes, editar normas não de natureza geral, mas suplementar, que aplique as diretrizes dadas pela União às especificidades de seu território, somente lhe incumbindo a promulgação de leis gerais (sempre combinadas com as específicas) na hipótese de inércia federal para fazê-lo e, ainda assim, apenas até que a lacuna seja sanada pela própria União. De tal maneira, expedirão os estados regramentos específicos atinentes ao direito urbanístico em geral, bem assim ao controle de poluição e preservação ambiental, proteção do patrimônio histórico e cultural, dentre outros, nos termos do artigo 24 da Constituição da República. E, como já visto alhures, também os municípios, ainda que de forma suplementar, teriam ingerência sobre tais assuntos, podendo criar normas e regulamentos referentes às matérias já mencionadas, naquilo que lhe forem afetas.

No caso em tela, em uma avaliação eminentemente jurídico-normativa, não poderia o legislador municipal normatizar nenhuma questão vinculada aos temas supracitados sem observar a legislação estadual preexistente, aquiescendo sempre com os limites ali estabelecidos, o que, na prática, equivaleria a uma lei meramente formal, cópia do texto já aprovado e publicado pelo estado. Da mesma forma, a regulamentação das leis por meio de decretos ou deliberações do poder executivo em nível municipal não escaparia aos limites daquela porventura já indicada em âmbito estatal. Retomando um dos exemplos anteriormente

utilizados, tal condição equivaleria a dizer que, tendo um estado estabelecido parâmetros de emissões sonoras em determinados patamares para suas áreas urbanas e rurais, não restaria a seus municípios senão acatar os referidos valores.

Isso porque, conquanto a Constituição tenha adotado o sistema federalista, apregoando a ausência de hierarquia entre as leis e normas, um exame atento dos efeitos pragmáticos da repartição de competências ali existente demonstra facilmente que a referida adoção de parâmetros distintos para a produção de ruídos acabaria por infringir a norma estadual, seja por violar a necessidade de sua observância expressa pela CR (já mencionada anteriormente), seja porque, determinando todos os municípios seus próprios limites, restaria inócua a regra estadual.

Explica Rafael Domingues (2010) que, no caso em comento, a competência estadual seria tão somente um resíduo remanescente das atribuições concedidas à União e aos municípios, os quais precisariam ater-se tão somente às normas gerais editadas em esfera federal. Implica dizer que, caberia aos estados tão somente legislar sobre lacunas referentes a áreas que extrapolassem os limites municipais, conurbações, metrópoles, megalópoles. Embora se reconheça, na tese, louvável tentativa de ampliar a autonomia municipal, ela parece pouco se sustentar, em face das próprias advertências constitucionais de que a atuação municipal deverá observar também as normas estaduais.

Todavia, é possível que os municípios elaborem normas distintas das estaduais, desde que mais restritivas do que estas, uma vez que os padrões mais rígidos sejam impostos, automaticamente, acatam-se também aqueles menos rigorosos. Tal posição é diariamente adotada pelos integrantes do legislativo e do executivo municipais. Muito embora não possua qualquer base no direito positivado e possa, na prática, gerar situações díspares, a solução busca amainar os clamores por uma maior autonomia ao ente municipal.

4 ASPECTOS CONTROVERSOS DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da cidade é um compêndio de normas gerais destinadas à formatação e organização dos espaços urbanos, garantindo um piso vital mínimo aos cidadãos, perpassando por vários aspectos da atividade urbanística desde as políticas urbanas, o planejamento urbano, até o uso e ocupação do solo e as atividades edilícias.

Um dos principais intuitos da Lei 10.257/2001 é a sistematização do território brasileiro, em outras palavras, a organização dos espaços de forma a garantir o mínimo vital e ecológico aos seus habitantes e às gerações futuras, nos termos pré estabelecidos constitucionalmente, conforme explicitou Celso Antônio Fiorillo (2010, p. 51):

Depois de 11 anos de tramitação, o Senado aprovou o Estatuto da Cidade (Lei 10,257/2001), instrumento que passa a disciplinar, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental (art.1º, parágrafo único) e em face do tratamento jurídico descrito nos arts, 182 e 183 da CF. O objetivo do legislador foi o de tratar o meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece o art.225, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, mas também em decorrência do que delimitam os arts. 182 e 183 da CF, visando estabelecer aos operadores do direito facilidade maior no manejo da matéria, inclusive com a utilização de instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro.

Referido diploma trouxe para o cidadão a efetiva aplicação do conceito moderno, previsto constitucionalmente, da função social da propriedade, limitando assim a vontade do particular proprietário de um bem imóvel. Nestes termos relata Adilson Abreu Dallari (2001):

O preceito constitucional consagrador da função social da propriedade já existia antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, que apenas reafirmou com maior ênfase esse princípio, mas era consideravelmente difícil implementá-lo. Agora, por força do Estatuto da Cidade, ficou mais viável a edição de legislação municipal destinada a dar eficácia concreta ao princípio da função social da propriedade.

Em que pese já possuir título “autoconferido”, é chamada por importantes estudiosos de “Lei de Responsabilidade Social” (GASPARINI, 1993) ou “Lei do Meio Ambiente Artificial” (FIORILLO, 2002), denotando a diversidade de temas que perpassam a complexa norma. Nada obstante, trata-se da lei geral de direito urbanístico, sob cujos preceitos devem se enquadrar as leis e regulamentos estaduais e municipais voltadas ao ordenamento urbano. Seu conteúdo é bem resumido por José Afonso da Silva (2010, p.).

Seu Capítulo I estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do caput do art. 182 da CR; o Capítulo II indica os instrumentos da política urbana, tais os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de

desenvolvimento urbano e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal (plano diretor, zoneamento, etc.); institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos; o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; o IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Conquanto os instrumentos supracitados já tenham sido, em grande parte, abordados em tópico diverso, cumpre apontar alguns aspectos do Estatuto da Cidade que vêm ainda gerando polêmica na comunidade jurídica, em especial quando confrontados com a autonomia administrativa e política constitucionalmente concedida aos municípios a fim de regularem seu próprio espaço e agirem no interesse local.

Isso porque o Estatuto da Cidade estabelece várias diretrizes que, embora possam ser úteis ao trabalho de urbanificação e ordenamento do território municipal, podem em muitos casos configurar um ônus financeiro, técnico ou burocrático demasiado grande a diversos municípios.

O primeiro destes aspectos diz respeito justamente à obrigatoriedade de elaboração de um plano diretor. É bom lembrar, neste sentido, que a Constituição da República opôs tal dever apenas aos municípios com mais de 20.000 habitantes (cf. art. 182, §1º), restando aos demais a faculdade de fazê-lo ou, se julgassem mais adequado, realizar sua política urbana por meio de outros instrumentos.

Nada obstante, o Estatuto da Cidade ampliou o rol de obrigatoriedade do Plano Diretor, nele incluindo, além do critério populacional, aqueles descritos nos incisos II a VI de seu art. 41, a saber:

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).

Ocorre que, ao estabelecer estes novos critérios, parece ter o Estatuto da Cidade incorrido em inconstitucionalidade, por patente violação ao princípio da autonomia dos entes

federados, consagrados na Carta Constitucional. Neste sentido, há que se lembrar que a CRFB/1988 determinou de maneira expressa, em seu art. 34, inciso VII, alínea 'c', que a União deverá assegurar a observância do princípio constitucional da autonomia municipal. Indo além, definiu, no art. 30, que competiria ao município legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, seu ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ao ente federal caberia apenas a edição de normas gerais, sempre em consonância com os limites constitucionais postos. Por fim, em seu art. 182, estabelece as regras basilares acerca do plano diretor, das quais devem se originar as normas gerais a serem expedidas pela União.

Dos parágrafos deste dispositivo constitucional, verifica-se a obrigatoriedade do Plano Diretor tão somente para municípios com mais de 20.000 habitantes e para aqueles que pretenderem se utilizar do parcelamento ou edificação compulsórios; do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública como instrumentos de aproveitamento compulsório do solo.

Assim sendo, a instituição da obrigatoriedade a municípios que não se enquadrem nas situações acima — o que ocorre com os incisos II, IV, V e VI do Estatuto da Cidade, representam clara violação à autonomia municipal de ordenar pelos instrumentos que melhor lhe convierem seu espaço territorial. Isso não implica dizer que o plano diretor seja vedado ou impróprio a estes municípios, mas tão somente que sua edição é uma faculdade municipal enquanto ente autônomo.

Nesta linha encontram-se também as exigências postas por Constituições estaduais ou mesmo leis ordinárias — ou ainda, como mencionado alhures, pelo Ministério Público, na forma de recomendações que, se não atendidas, transformam-se em Ações Cíveis Públicas — da elaboração de plano diretor por municípios que, não se enquadrando em nenhum dos incisos acima, tenham menos de 20.000 habitantes. E neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivo da Constituição Amapaense, acertadamente resguardando a autonomia do ente municipal:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, "CAPUT", DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T.

1. O "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que "o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes".

2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º).

3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator. 5. Plenário: decisão unânime. (ADI 826-9/AP – Rel. Min. Sidney Sanches – Tribunal Pleno – J. 17/09/98)

Ainda acerca do Plano Diretor, muitos têm defendido que este, enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, é imprescindível para que o município faça uso de qualquer dos institutos arrolados no Estatuto da Cidade, e que não seria possível a ordenação territorial por meio de leis diversas. Nesse sentido Regina Helena Costa (2011,p.693):

Trata-se de diploma legal inovador, continente de regramento indispensável à adequada ordenação dos espaços habitáveis, garantidora da qualidade de vida dos cidadãos. Nasce em meio a grande polêmica, própria dos textos que introduzem limitações ao exercício direitos individuais, ensejando questionamentos acerca da constitucionalidade de vários de seus dispositivos.

É caso similar a este o que vem sendo discutido em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público em face de lei complementar editada pelo Distrito Federal a fim de regulamentar loteamentos fechados observando, destaque-se, as definições pertinentes já existentes no Plano Diretor. O pedido foi julgado improcedente em primeira instância e encontra-se, atualmente, em fase de recurso extraordinário (RE 607940/DF, Min. Rel. Teori Zavaski), o qual já foi reconhecido como de repercussão geral.

Tendo já se iniciado o julgamento do recurso pelo plenário do STF, votaram pela negativa de provimento o Ministro Relator e o Revisor Roberto Barroso, com voto contra do Ministro Marco Aurélio, após o que pediu vista dos autos o Ministro Luiz Fux. Consoante reportado pela Agência de Notícias do STF em 21/08/2014,

Para o ministro Teori Zavascki, a regulamentação dos loteamentos fechados não tem necessariamente de constar do plano diretor. Ele observou que a Constituição Federal atribuiu aos municípios com mais de 20 mil habitantes a competência não apenas para definir seus planos diretores, mas também para editar normas destinadas a promover o ordenamento territorial, planejamento e controle de uso do parcelamento e ocupação de solo urbano (artigo 30). “São duas competências diferentes”, assinala, lembrando que os municípios estão, a seu ver, “investidos de pleno poder normativo para dispor a respeito”.

Para o ministro Teori, o plano diretor tem caráter geral, com critérios definidos em nível federal – o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001). A Lei Complementar 710/2005, por sua vez, se ocupa da disciplina de projetos urbanísticos de condomínios fechados, dispondo sobre demarcação das unidades autônomas e das áreas comuns, implantação de sistema viário e infraestrutura básica, manutenção e limpeza, etc. “O que a legislação distrital propõe é o estabelecimento de um padrão

normativo mínimo para os projetos de futuros loteamentos fechados, com o objetivo de evitar que situações de ocupação irregular do solo, frequentes no perímetro urbano do DF, venham a se consolidar à margem de qualquer controle pela administração distrital”, esclareceu.

Para o relator, nem toda matéria urbanística tem de estar necessariamente contida no plano diretor. “Há determinados modos de aproveitamento do solo urbano que, pelas suas singularidades, podem receber disciplina jurídica autônoma”, concluiu, entendendo legítima a LC 710, sob o aspecto material e formal. O voto do relator, pelo desprovimento do recurso, foi seguido pelo ministro Luís Roberto Barroso. (STF, 2014)

Tal julgamento e os votos já proferidos vêm causando revolta em alguns estudiosos e organizações tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (2014), para quem a regulamentação de matérias urbanísticas fora do Plano Diretor afrontaria o Estatuto da Cidade, pois realizadas sem a participação popular prevista no art. 39 daquela Lei:

Neste momento em que a maioria dos municípios Brasileiros mal consegue implementar seus planos de acordo com as diretrizes da Constituição Brasileira, um julgamento em processo dentro do Supremo Tribunal Federal, ameaça jogar isso tudo por água abaixo. O recurso que está no STF traz a este tribunal, pela primeira vez, o debate sobre o “conteúdo do plano diretor,” e a possibilidade ou não de temas urbanísticos serem regulados por “normas fora do plano”.

Luana Xavier Pinto Coelho, da Terra dos Direitos, atenta para o que uma decisão como esta pode significar, “toda nossa luta, toda a batalha nos processos participativos, toda conquista alcançada nos longo período de debates públicos poderiam ser colocados abaixo por uma simples votação na Câmara Municipal, por lei sem qualquer participação popular mais ampliada! Nós sabemos muito bem que conseguir maiorias numa Câmara de Vereadores não é tão difícil para o capital... Alguns Ministros já deram seu entendimento que o Plano Diretor é lei geral e que poderia ser modificado por lei posterior.”.

Em que pese reconhecermos a importância da participação popular na elaboração das diretrizes gerais para o Município, nos parece de todo equivocada essa interpretação do Estatuto da Cidade, sendo impossível, de forma concreta, regular toda matéria de direito urbanístico dentro do Plano Diretor e, da mesma forma, ouvir e conciliar os interesses de todas as parcelas da sociedade em todas as questões de ordenamento urbano, sobretudo aquelas que se voltem à regulação de aspectos mais específicos e técnicos.

Da mesma forma, embora alguns dos instrumentos do Estatuto e da própria Constituição Federal requeiram, para sua utilização, definições prévias no Plano Diretor, outros há que podem ser aplicados de maneira independente daquele, não havendo qualquer dispositivo na Lei 10.257/2001 que disponha em contrário, de sorte que nos parece errônea a interpretação de que, sem a lei geral de política urbana, os municípios não poderiam se utilizar da gama de ferramentas apresentadas pelo Estatuto da Cidade.

Aliás, é válido lembrar que, mesmo se considerarmos constitucionais todas as hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor previstas no art. 41 do Estatuto da Cidade, ainda assim teríamos municípios que não se enquadrariam em nenhum dos critérios, sendo, outrossim, dispensados da elaboração do instrumento. Neste caso, a impossibilidade de regulamentação urbanística fora do Plano Diretor afrontaria de forma patente e fulminante a autonomia dos municípios, impedindo que estes exercessem de todo as competências a si conferidas pelo art. 30 da CRFB/1988, ou, em última instância, exigindo de forma oblíqua que todo e qualquer município desenvolva um plano diretor.

Na mesma esteira entendemos equivocada a interpretação dada por alguns Promotores de Justiça ao art. 43, inciso II do Estatuto da Cidade, combinado com o art. 2º, incisos II e XIII, da mesma Lei, no que tange à gestão democrática e à participação popular no ordenamento urbano. Prelecionam os mencionados artigos:

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

...

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

...

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;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

...

II – debates, audiências e consultas públicas;

Conquanto fique claro que deve ser assegurada a participação da sociedade nas decisões formadoras e impactantes da política urbana, parece-nos desarrazoado entender, como fazem alguns promotores de justiça, apoiados por certas ONGs, que todo e qualquer assunto deva ser levado a audiências públicas, mesmo porque tal interpretação engessaria todo o processo relacionado ao ordenamento urbanístico, gerando morosidade inadmissível à regulamentação de tais questões e à autorização de empreendimentos.

De fato, leis de cunho geral definidoras da política urbana, ou que a alterem fundamentalmente, tais como o Plano Diretor ou modificações no Zoneamento da cidade, devem garantir a participação popular por meio de audiências públicas, muitas vezes até

setoriais. Nada obstante, a regulamentação de aspectos técnicos ou de questões específicas não pode — e não está, em nosso entendimento — atrelada a esta exigência. Neste último caso, os debates e audiências mencionados no art. 43 são meramente um dos diversos instrumentos colocados à disposição do Município pelo Estatuto da Cidade, tendo o ente municipal autonomia para escolher se deles lançará mão.

No mesmo diapasão, conquanto seja razoável que um empreendimento de grandes proporções e impactos diretos realize audiências públicas prévias em seu processo de licenciamento, é inconcebível exigir, observando a literalidade do inciso XIII do art. 2º do Estatuto da Cidade, que todo e qualquer empreendimento com impactos negativos vincule-se à necessidade de audiência da população. Isso porque, mesmo em análise perfunctória, toda e qualquer atividade humana traz em si certo grau de impacto negativo — o mero fato de se andar na rua gera desgaste dos equipamentos e estruturas urbanas.

Parece-nos adequado entender, portanto, que para empreendimentos cujo impacto não seja expressivo tendo em vista o contexto municipal, a mera possibilidade de acesso dos interessados aos processos de licenciamento e de sua manifestação caso julgue haver qualquer sorte de irregularidade já seria suficiente para garantir a gestão democrática das cidades.

Por oportuno, traz-se à colação o posicionamento de José de Faria Tavares (2011, p594-595) em seus estudos sobre o Estatuto da Cidade e o sistema jurídico nacional, ao qual nos filiamos:

I – A Constituição Federal ao insituir a República Federativa composta de União, Estados e Municípios, conferiu as estes entes autonomia legislativa na ordem interna, e na distribuição das competências legislativas estabeleceu que:

[...]

c) a competência do Município (art.30, I, da CF/1988) é de legislar sobre assuntos de interesse local, entendendo-se isso como matéria diretamente ligada à gestão da qualidade de vida coletiva no sentido do bem estar da população municipal, como o é a matéria urbanística, dentro dos parâmetros da legislação federal e estadual.

Em síntese, acreditamos que o Estatuto da Cidade, na condição de Lei de diretrizes gerais do ordenamento urbano, deve ser sempre levado em consideração pelos Municípios no exercício de sua competência, mas deve ser encarada tão somente como um norteamento para seus atos e decisões, não devendo ser utilizada como instrumento engessador da competência municipal. Sua interpretação deve, sempre, levar em conta a adequação de seus dispositivos ao interesse local e respeitar a autonomia do terceiro nível da federação e o princípio da não subordinação deste aos demais, que rege o Federalismo brasileiro.

5 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO

Apresentados os principais instrumentos de intervenção urbana, impende relembrar que estes foram consagrados pelo Estatuto da Cidade, na condição de norma geral de ordenação urbana, como ferramentas para atingir a finalidade precípua de, nos termos da própria lei, regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único).

O Estatuto da Cidade é, portanto, uma diretriz nacional, obrigatória e oponível a todos os níveis da federação, por tratar de questão de interesse público e social, e determina, em seu art. 2º, que a política urbana seja erigida sobre determinados pilares, dentre os quais destacam-se, para os fins aqui almejados, a gestão democrática das cidades (inciso II), a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e outros setores da sociedade ao longo de todo o processo de urbanização (inciso III) e a audiência do Poder Público municipal e da população interessada em processos de implantação de empreendimentos que possam afetar negativamente o meio ou a população (inciso XIII).

A referida Lei não estabelece um papel específico para o Ministério Público no processo de planejamento e execução da política urbana, senão ao mencionar a imprescindibilidade de sua participação nas ações de usucapião especial urbana (art. 12, §1º) e, de forma reflexa, ao estabelecer que incorre em improbidade o chefe do executivo municipal que incorra em algum dos incisos do art. 52; no entanto, dado o caráter de interesse público — e difuso — que permeia todo o processo ali descrito, parece lógica a intervenção daquele órgão em algumas situações ligadas à observância do diploma legal, uma vez que compete àquela instituição, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.625, de 12/02/1993, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O grande problema que se apresenta, no entanto, é delinear os limites desta intervenção, haja vista a intensa — e, em alguns casos, “engessante” — interferência do Parquet na autonomia municipal para ordenar seu próprio território.

Primeiramente, impende abordar as peculiaridades do Plano Diretor, instrumento que o Estatuto da Cidade vincula intimamente a diversos outros — tais como a transferência do direito de construir ou as operações urbanas consorciadas —, sendo, portanto, peça chave no processo de ordenação urbana, ainda que só seja obrigatório a municípios com determinadas características (nos termos do art. 41 do Estatuto da Cidade, àqueles com mais de vinte mil

habitantes, aos que integrem Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas, àqueles onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do art. 182, §4º da CRFB/1988, aos que integrem áreas de especial interesse turístico ou estejam inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e, por fim, aos que se incluam no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de fenômenos como inundações e deslizamentos). Para as municipalidades em qualquer destas situações, o prazo concedido para a aprovação do Plano Diretor foi 30 de junho de 2008. (TAVARES, 2011)

Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor, enquanto fixador dos requisitos fundamentais para a ordenação da cidade, deve ser revisto no mínimo a cada dez anos (art. 40, §3º), devendo, além disso, contar com a participação popular em seu processo de elaboração e implementação, cabendo aos Poderes Executivo e Legislativo do município a promoção de audiências públicas e debates com a presença de representantes dos diversos segmentos da sociedade e a publicidade e acesso, a todos os interessados, aos documentos e informações relativas ao processo (art. 40, §4º). Assim, o legislador buscou garantir que fossem considerados os interesses de toda a parcela da sociedade afetada pelas normas do Plano Diretor, ressaltando seu caráter difuso e o interesse público/coletivo a ele vinculado.

Nesta mesma linha, os arts. 43 a 45 do Estatuto arrolam mecanismos aptos a garantir a gestão democrática e participativa das cidades, como a criação de órgãos colegiados de política urbana e órgãos gestores com representatividade popular, bem assim a abertura de debates e audiências públicas ao longo do processo, e até mesmo, nos termos do art. 43, inciso IV, a “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” — dispositivo que, conquanto bem intencionado, não leva em conta a grande dificuldade envolvida na submissão de um projeto de lei de iniciativa popular em razão do grande número de assinaturas necessárias, obstáculo este refletido no fato de que, até hoje, apenas 04 projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados. Nada obstante, um destes projetos relaciona-se profundamente com o direito urbanístico, tendo criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124, de 16.06.2005).

Destarte, em uma análise primária, a não observância aos prazos, prerrogativas ou critérios de publicidade e promoção do acesso popular ao processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor acima mencionados poderia configurar ato de improbidade administrativa contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 02.06.1992.

É neste sentido que tem atuado o Ministério Público, intervindo no processo de elaboração e implementação dos Planos Diretores a fim de assegurar a prevalência dos interesses difusos e coletivos envolvidos. Tais intervenções podem ocorrer tanto de forma direta, por meio da participação do *Parquet* em comissões ou órgãos responsáveis pela política Urbana, até a instauração de inquéritos — pelo meio dos quais intermedeiam a relação entre sociedade e município ou empreendedores, encetando acordos extrajudiciais — e a propositura de ações civis públicas (art. 129, III, CRFB/1988; art. 25, IV, da Lei nº 8.625/1993 e art. 1º, inciso III da Lei nº 7.347, de 24.06.1985) e ações de improbidade administrativa (art. 17 da Lei nº 8.429/1992).

No que concerne às ações de improbidade administrativa, verifica-se comumente sua propositura nos casos previstos no art. 52 da Lei nº 10.257/2001, abaixo transcrito, mas não se limitando a estas hipóteses:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

De fato, tem sido entendimento corrente do Ministério Público que o rol do art. 52 é meramente exemplificativo e que, ademais, as ações de improbidade não se restringem ao Prefeito, mas estendem-se a qualquer agente público, em uma interpretação extensiva do dispositivo e conjugado com a Lei de Improbidade Administrativa.

Assim é que, por exemplo, os Promotores de Justiça do Rio Grande do Sul têm defendido que representa afronta à Lei a abstenção de um município em elaborar plano diretor por ter contabilizado, em seu número de habitantes, apenas aqueles que ocupam as zonas

urbana e de expansão urbana, deixando de lado os moradores da zona rural (OLIVEIRA, 2014). Isso porque acatam o entendimento de que, em que pese a Constituição mencionar a obrigatoriedade do plano para cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, §1º), o Estatuto da Cidade ampliou esse dever ao afirmar, em seu art. 40, §2, que o Plano Diretor deverá englobar o município como um todo.

Verifique-se, quanto ao assunto, que, conquanto a Lei 10.257/2001 tenha, de fato, estabelecido que o Plano Diretor deve considerar o Município como um todo, ela ainda assim repete, em seu art. 41, a obrigatoriedade do instrumento para cidades com mais de 20.000 habitantes, não havendo dúvida de que o termo refere-se tão somente às áreas urbanas ou de expansão urbana. É dizer, parece de todo razoável e cabível a interpretação de que apenas municípios com mais de 20.000 habitantes em sua porção urbana tenham a obrigatoriedade de elaborar, no prazo concedido pelo Estatuto, um Plano Diretor, muito embora, ao formulá-lo, eles devessem contemplar também, nas diretrizes e planejamento, sua porção rural. Vislumbra-se, inclusive, a possibilidade de se entender inconstitucional dispositivo de lei ordinária que defina obrigações a entes autônomos da federação além daquelas já estabelecidas na própria CRFB/1988 (Cf. entendido pelo STF na ADIN nº 826/AP, rel. Min. Sydney Sanches, j. em 17/09/98).

Nada obstante, inúmeras ações foram propostas pelo MP, não apenas com o objetivo de forçar municípios a elaborarem seus Planos Diretores, mas também com o fulcro de punir os agentes públicos por sua inércia, pelo simples fato de adotarem posicionamento divergente. Muitas vezes não são levadas em consideração, nestes casos, as dificuldades técnicas e financeiras que municípios menores podem enfrentar para elaborar instrumento da complexidade do Plano Diretor, dificuldades estas que, possivelmente, o legislador constituinte tinha em mente ao traçar o limite da obrigatoriedade do plano.

Outra importante questão que se coloca é a quem caberia a responsabilidade pelo ato improbo no caso de omissão em apresentar o Plano Diretor no prazo determinado pelo Estatuto, uma vez que mais de um governante e, certamente, uma grande gama de agentes públicos teriam ocupado os cargos municipais ao longo do período, havendo quem afirme que todos eles devem ser réus na ação. Gustavo Burgos de Oliveira (2014) cita Nelson Saule Júnior para defender que:

Na hipótese de o Prefeito não encaminhar o plano diretor para a Câmara Municipal, o Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade por omissão, dará ciência ao Prefeito que este terá o prazo de trinta dias para tomar as providências cabíveis para cumprir com a decisão, quer dizer, terá o prazo de trinta dias para enviar o plano diretor para a Câmara Municipal. Se o Executivo persistir em não apresentar o plano

diretor, fica configurada a responsabilidade do Prefeito por descumprimento de decisão judicial (crime de responsabilidade – artigo 1o, inciso XIV, do Decreto-lei nº 201/67). O Prefeito, nestas hipóteses, incorre também em improbidade administrativa de acordo com o inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade”, bem como incorrerá em sanção política (perda do mandato por cassação) se assim dispuser a Lei Orgânica Municipal.

Com a devida vênia de ambos os autores, parece-nos uma afronta aos princípios basilares da justiça e uma desqualificação da complexidade técnica de um Plano Diretor a possibilidade de se responsabilizar um prefeito recém-empossado, por exemplo, por não apresentar no exíguo prazo de 30 dias um projeto de delicada elaboração — em especial se, como prediz a Lei, realizar efetivas audiências públicas e garantir o envolvimento da sociedade—, enquanto seu antecessor não o fez em quatro anos. Tal entendimento parece ir de encontro à autonomia municipal, forçando a criação de um instrumento que, com grandes probabilidades, apresentar-se-ia incompleto e inadequado à realidade dos municípios, como já exemplificado em outros tópicos, tão somente para atender-se a um requisito formal pleiteado pelo MP, sendo de se notar que um plano mal elaborado e em descompasso com as reais necessidades locais será, ao invés de instrumento de ordenação urbana, um obstáculo ao desenvolvimento municipal.

Nunca é demais observar que, em alguns casos, chega o *Parquet* a propor ações contra Municípios que sequer se enquadram em algum dos incisos do art. 41 do Estatuto da Cidade (ex. vi. Apelação Cível nº 70047857669, 2ª CACIV TJRS, Des. Rel. Pedro Luiz Rodrigues Bossle), apoiando-se em análises subjetivas de determinados conceitos abertos, como o que se configuraria “área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”. De fato, há muito vem o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v.g, tentando enquadrar todo empreendimento que requeira licença ambiental estadual em tal conceituação (a exemplo de extensas discussões encetadas pelo MP nas reuniões da Unidade Regional Colegiada do Alto São Francisco, integrante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, ao longo dos anos de 2010 e 2011, conforme consta em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão colegiado encontram-se disponíveis (SEMAD, 2014), acerca da revisão de processos de licenciamento para que se reconhecesse o caráter de “significativo impacto” de empreendimentos e lhes fossem cobradas, mesmo em fase de operação, as compensações ambientais típicas deste modelo de empreendimento).

Outro exemplo que salta aos olhos acerca da inadequada intervenção ministerial na autonomia do processo municipal é o do Município Mineiro de Santa Rita do Sapucaí — cuja

história, diga-se de passagem, reflete a de vários outros municípios do país, que, carentes de estrutura administrativa e de um corpo técnico especializado, acabaram por elaborar de maneira inadequada o Plano Diretor, desconsiderando, em alguns casos, as peculiaridades próprias de sua região. Referido Município, com o fim de atender formalmente à exigência do instrumento, uma vez que possui pouco mais de 40.000 habitantes (SANTA RITA DO SAPUCAÍ, 2014) e acalmar as pressões feitas pelo MP, apresentou Plano copiado quase integralmente do município paulista de Piracicaba, de sorte que este não apenas era inadequado à realidade local, como sequer fazia sentido em determinados pontos, apresentando dados topográficos e populacionais incoerentes. Em vista deste grande absurdo, a Câmara dos Vereadores da cidade acertadamente optou por vetar o projeto de lei que aprovaria o instrumento, conforme se verifica na ata de reunião da Câmara de Vereadores de Santa Rita do Sapucaí ocorrida em 27/03/2012 (CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ, 2014). E, em consequência, a Câmara Municipal viu-se, integralmente, ré em ação de improbidade administrativa por omissão em editar o plano, tendo em vista a rejeição do projeto (Ação Cível de Improbidade nº 0036386-33.2012.8.13.0596, 2ª Vara Cível, Crime e JIJ de Santa Rita do Sapucaí/MG). No caso ora trazido, não restam dúvidas de que a intervenção ministerial não foi senão nociva ao desenvolvimento urbano, tolhendo a autonomia municipal e excluindo da equação o juízo de valor dos representantes eleitos pela população para resolver as questões desta estirpe.

Noutro prisma, vale lembrar que o Estatuto da Cidade efetuou alteração na Lei nº 7.347, de 24.07.1985, acrescentando-lhe, em seu art. 1º, o inciso III, atualmente renumerado para VI, que elencou expressamente os danos morais ou patrimoniais à ordem urbanística dentre aqueles defensáveis por meio de Ação Civil Pública. Como ensina Cynthia Miner:

Dentro do próprio Estatuto é possível citar como exemplo de caso onde seria cabível a propositura de ação civil pública para cumprimento de obrigação de fazer com preceito cominatório, a não observância dos prazos estabelecidos pela Lei em seus artigos 49 e 50, situação que configura desrespeito à ordem urbanística tutelada, nos seguintes termos:

“Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.” (MINER, 2014)⁵

Tanto o inquérito civil público como a ação civil pública que em geral o precede são instrumentos utilizados pelo Ministério Público com a finalidade de tutelar a ordem urbanística, e voltam-se tanto contra o Município e seus agentes administrativos e políticos quanto contra particulares — construtoras, loteadores e empreendedores de toda sorte. Os objetivos gerais de tais instrumentos configuram-se, via de regra, em obrigar o Município a tomar determinada providência de cunho urbanístico (edição de normas e diretrizes, incremento da fiscalização ou regularização fundiária) ou cessar certas ações — concessão de autorizações a alvarás, por exemplo — que estejam lesando valores ligados ao desenvolvimento do município, ao meio ambiente urbano ou a bens paisagísticos e culturais; no que tange aos particulares, voltam-se o inquérito e a ACP, essencialmente, à correção de empreendimentos irregulares e à compensação de danos por eles causados.

Dentro do Inquérito Civil Público, o Termo de Ajustamento de Conduta é amplamente utilizado com o fim de resolver, extrajudicialmente, conflitos de ordem urbanística e ambiental. O termo, assinado pelo investigado enquanto compromissário, reconhece a culpa deste por determinada irregularidade ou por certo prejuízo, e estabelece ações reparadoras e compensatórias pela ocorrência.

Embora seja teoricamente uma solução razoável e adequada a diversos casos, permitindo economizar-se o tempo que seria gasto em um conflito judicial, verifica-se, atualmente, o uso exacerbado do Termo de Ajustamento de Conduta, inclusive em situações impróprias. Algumas promotorias vêm persuadindo à assinatura do documento pessoas físicas que sequer compreendem seu real sentido e suas consequências, em função de circunstâncias pequenas como a construção de um abrigo a distância menor do que a requerida dos limites do terreno — situação esta que poderia, sem sombra de dúvida, ser resolvida por mero procedimento administrativo junto ao município, de forma mais simples e menos onerosa ao “investigado”.

Mais alarmante é a situação verificada em Minas Gerais, onde, ao menos desde 2012, o Ministério Público vêm propondo a diversas empresas com projetos de novos empreendimentos que assinem Termo de Ajustamento de Conduta — antes mesmo da obtenção das primeiras licenças e alvarás — concordando em arcar com os honorários de

⁵ A redação do art. 50 foi posteriormente modificada pela Lei nº 11.673/2008, estabelecendo como termo final do prazo o dia 30/06/2008.

empresa designada pelo próprio MP para que esta, paralelamente aos órgãos ambientais e urbanísticos envolvidos, analise todos os projetos e estudos realizados pela compromissária acerca do novo empreendimento e aponte as modificações necessárias, que deverão ser aceitas por esta. Tal medida não só nos parece extremamente radical — uma vez que, na fase de planejamento de um empreendimento, nenhuma ação concreta foi tomada que possa ser considerada irregular ou impactante ao meio, sendo descabido falar-se em conduta a se ajustar —, como denota clara usurpação de competência da Administração Pública tanto municipal quanto estadual, uma vez que são os órgãos licenciadores ambientais e urbanísticos os responsáveis pela análise e aprovação de projetos e estabelecimento de condicionantes e compensações pelos futuros empreendimentos. A autonomia municipal para definir os limites em que a iniciativa privada pode atuar e para fiscalizar tal atuação sofre grave abalo em razão deste comportamento do MP — que acaba por convencer as empresas a assinar o acordo nos termos ditados pela instituição a fim de evitarem que uma ação civil pública possa entrar o processo de licenciamento/autorização —, o qual consegue dar ao instrumento autorizativo cabível as feições que ele próprio, e não o Município, julga mais apropriadas.

Da mesma forma, verifica-se que as Ações Cíveis Públicas, muitas vezes, longe de propiciar a observância às Leis, buscam alterar decisões municipais fundamentadas no ordenamento jurídico em razão de princípios subjetivos que o *Parquet* entende terem sido violados. É o caso da ACP nº 1808895-05.2011.13.08.0024, em trâmite na comarca de Belo Horizonte, pleiteando reparação de danos supostamente causados ao patrimônio paisagístico e cultural da Serra do Curral pelo loteamento do bairro Belvedere III, no qual, posteriormente, a construção de prédios reduziria a visibilidade da Serra, que configuraria bem tombado. Nada obstante, o referido projeto, que não abrangia a área do tombamento ou mesmo sua área de influência, havia sido devidamente analisado e aprovado pelo Município de Belo Horizonte e executado em 1988, tendo sido, inclusive, objeto de análise em ação anulatória anteriormente proposta, na qual a 6ª CACIV do TJMG reconheceu a regularidade do empreendimento (conf. Ap. Civ. nº 1.0024.95.030370-1/001, Rel. Des. José Domingues Ferreira Esteves, pub. 19/01/2007). Certo é que, se alguma discussão houvesse quanto à afetação da visibilidade da Serra, esta deveria ocorrer em âmbito municipal, por meio do estabelecimento de gabarito de altura máxima das edificações ali estabelecidas.

O Ministério Público ignorou, ainda, toda a sistemática estabelecida pelo município de Belo Horizonte para o licenciamento de loteamentos e construções,, consoante se verifica no art. 74 da Lei nº nº 7.166, de 27/08/1996 (abaixo transcrito), bem assim as normas

estabelecidas para regulamentar as construções no bairro em questão, em especial a Deliberação nº 147/2003 do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de Belo Horizonte:

Art. 74 - A instalação, a construção, a ampliação ou o funcionamento dos empreendimentos de impacto, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis, ficam sujeitos a:

I - licenciamento ambiental pelo COMAM, nos termos da legislação específica, nos casos em que o empreendimento implique repercussões ambientais significativas;

II - licenciamento urbanístico pelo COMPUR, nos casos em que o empreendimento implique repercussões preponderantemente urbanísticas.” (destacamos)

§ 2º - O licenciamento das atividades a que se refere o inciso I do caput deste artigo dependerá da prévia elaboração de estudos que contenham a análise de impactos no meio ambiente e as medidas destinadas a minimizar as consequências indesejáveis e a potencializar os seus efeitos positivos, inclusive a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA - e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA - , quando for o caso.

§ 4º - O licenciamento das atividades a que se refere o inciso II do caput deste artigo dependerá da elaboração de estudos que contenham a análise de impactos nas condições funcionais, paisagísticas e urbanísticas e as medidas destinadas a minimizar as consequências indesejáveis e a potencializar os seus efeitos positivos, inclusive a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV -, conforme o disposto no Capítulo XI da Lei nº 7.165/96, quando for o caso.

§ 5º - O funcionamento de empreendimento de impacto já instalado poderá ficar condicionado ao licenciamento urbanístico, quando convocado pelo COMPUR.

Deliberação CPDP nº 147/2003:

Diretriz nº 13. Das áreas parceladas ou sujeitas à regularização urbanística.

(...)

g) Nas áreas classificadas como Área Parcelada 8 (Apa8)⁶, observado o disposto na alínea "a" supra, referente à implantação e recobrimento das áreas permeáveis remanescentes, sendo sua altimetria máxima a prevista na LPUOS em vigor. Recomenda-se que a taxa de ocupação seja 30% menor e a taxa de permeabilidade 30% maior do que o previsto na LPUOS em vigor.

Verifique-se, no o exemplo acima, que a ação do Ministério Público questionou, em diversos momentos, a autonomia e a competência municipal, desprezando as normas e diretrizes criadas pelo município e o juízo de valoração realizado por este durante os processos e atos administrativos licenciatórios, criando, inclusive, cenário de insegurança jurídica para os particulares quanto a estes, já que licença de 1988 foi questionada em 2011. Situações como esta apenas fragilizam mais o já delicado equilíbrio que mantém o Município como ente federado na concepção tríplice adotada pelo Brasil.

Outro exemplo que salta aos olhos são ações civis públicas com o objetivo de anular processos de autorização ou licenciamento para determinado empreendimento, como foi o

⁶ Conforme definições na Deliberação, o bairro Belvedere III localiza-se na Área 8.

caso da ACP nº 2759248-58.2010.8.13.0024, que tramitou na 6ª Vara da Fazenda Estadual de Minas Gerais, na qual o MP defendia que licenças concedidas pelo município de Nova Lima a dado empreendimento residencial deveriam ter sido, em verdade, emitidas pelo Estado, muito embora o empreendimento se localizasse integralmente dentro do perímetro novalimense, bem assim seus impactos diretos.

Não se defende, aqui, entenda-se, que o Ministério Público deixe de atuar como fiscal da Lei e defender o interesse difuso em risco pela eventual atuação irregular de um município ou particular; no entanto, é preciso haver cuidado em relação a tais assuntos, para que as ações não deixem de visar a correção de uma falha para buscar simplesmente a realização dos atos administrativos de acordo com o que aquela instituição entende ser mais adequado, ainda que nada haja de errado com o posicionamento municipal.

Ainda outro exemplo recorrente refere-se às ações propostas requerendo a declaração de nulidade de Plano Diretor ou outras diretrizes urbanísticas em razão de alguma suposta falha no que tange à inclusão da população ou à publicidade dos atos.

Neste sentido, o Conselho das Cidades, regulamentado inicialmente pelo Decreto Federal nº 5.031, de 02/04/2004 e, posteriormente, pelo Decreto nº 5.790, de 25/05/2006), em sua função de “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano” (atual art. 3º, IV, Decreto nº 5.790/2006) editou a Resolução nº 25, de 18/03/2005, a qual estabelece diversas normas acerca do processo participativo de criação do Plano Diretor, dentre as quais destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II - garantia da alternância dos locais de discussão.

Estabelece, ainda, em seu art. 8º, os requisitos básicos para a realização das audiências públicas necessárias à elaboração do Plano:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Caberia, pois, ao Ministério Público, durante o processo de elaboração do Plano Diretor, fiscalizar suas etapas, especialmente as que envolvem a publicidade dos atos e a participação popular, além de garantir a existência do conteúdo mínimo do plano. Nada obstante, tal mister não lhe confere a prerrogativa de estabelecer a que correspondem conceitos como quais devem ser as divisões territoriais para realização das audiências e debates, quantas audiências serão suficientes para determinados municípios, quais locais e horários devem ser utilizados, etc.

Com efeito, é preciso lembrar que cada município apresenta uma realidade financeira diferente, e o excesso de exigências por parte do MP pode acabar inviabilizando ou delongando o fim do processo, o que, em última análise, torna-se prejudicial à população. (TAVARES, 2011). É importante ter em mente que nem sempre existem meios de comunicação de massa locais, e o uso de um veículo de âmbito regional poderá onerar excessivamente o processo; neste caso, a mera fixação dos editais de convocação para audiências públicas em pontos estratégicos da cidade deveria ser suficiente para assegurar a publicidade destas, sem acarretar um processo de nulidade. Da mesma forma, a Lei não definiu um número mínimo de audiências a serem realizadas com base no contingente populacional do município. No entanto, não é incomum verificarem-se “recomendações” expedidas pelo Ministério Público aos Municípios, para que estes organizem uma quantidade mínima de reuniões públicas, “sob as penas da lei” (ainda que não haja qualquer disposição legal a esse respeito).

Certamente o Ministério Público deve atuar neste sentido para evitar abusos por parte dos Municípios, devendo, no entanto, atentar aos limites razoáveis de exigibilidade, do

contrário, poderá atrasar o processo, onerar a sociedade como um todo e atentar contra a autonomia municipal. Exemplo do exposto é a Ação Civil Pública nº 0245.13.024919-7/001, proposta contra o município de Santa Luzia/MG por supostamente estar prestes a votar alteração de leis urbanísticas sem atentar aos princípios da publicidade e da participação popular, tendo o MP obtido liminar inaudita altera pars para suspender qualquer votação da câmara municipal neste sentido. Referida decisão, por óbvio, atrasou o processo de aprovação das leis e gerou dispêndios ao Município, que, no entanto, mesmo em sede de agravo, conseguiu comprar ter cumprido todas as exigências legais, inclusive quanto aos critérios questionados pelo MP (cf. decisão do Ag. Inst. Civ. 0963857-07.2013.8.13.0000 (1), 4ª CACIV TJMG, Des. Rel. Duarte de Paula), permitindo-se vislumbrar, destarte, que os atos administrativos municipais respeitavam os limites legais a que são submetidos, muito embora o *Parquet*, em análise subjetiva, tenha-os entendido insuficientes.

Insista-se, novamente, que não é desprovido de valor o trabalho ministerial, sendo certo que, violados os princípios da publicidade ou da participação popular, ou ausentes os critérios arrolados pela Resolução nº 25/2005, deverá o MP intervir sem sombra de dúvida. Nada obstante, sua intervenção deve ocorrer somente quando haja efetivamente violação às diretrizes aplicáveis, sob pena de causar transtornos ao Município em si e à sociedade interessada.

Por fim, vale ressaltar a já mencionada prerrogativa/dever do MP para intervir nas ações de usucapião urbana, expressamente prevista pelo Estatuto da Cidade. Esta prerrogativa assume especial importância no contexto de um dos instrumentos de intervenção criados pelo Estatuto, a Usucapião Especial Coletiva (art. 10), pela qual:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Isso porque tal instrumento representa importante ferramenta na regularização fundiária de municípios que enfrentem problemas decorrentes de conurbação, ocupações ilegais e favelização. Salta aos olhos, portanto, o interesse social inerente a este mecanismo, que, embora também presente na usucapião especial urbana individual, é absolutamente incontestável no que tange à regularização de grandes áreas ocupadas de forma inadequada e contrária às normas vigentes, o que ocasiona, como já visto anteriormente, o agravamento de situações de risco e a falta de estruturas e equipamentos urbanos à população que ali habita.

Nestas hipóteses, pois, deve o MP não apenas garantir a regularidade processual das ações, mas garantir, ainda, que o Município proveja as áreas com a estrutura e os equipamentos urbanos necessários, garantindo melhores condições de vida a este setor da população; do contrário, de nenhuma utilidade prática será o instrumento supra descrito.

Em conclusão, o Ministério Público é uma importante instituição de defesa dos direitos coletivos e difusos, sendo sua atuação indispensável para a garantia do desenvolvimento urbano adequado. No entanto, é preciso atentar aos limites de sua atuação para que não ultrapassem sua esfera de competência, violando a autonomia municipal no que tange à regulamentação urbanística e à ordenação do uso e ocupação do solo em consonância com os interesses locais.

6 O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES E O DIREITO AO MUNICÍPIO ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Ao analisarmos as discussões acerca da autonomia conferida pela Constituição de 88 aos municípios para a gestão de seu espaço, bem como a aplicabilidade dos instrumentos da Lei 10.257/2001 aos casos concretos da municipalidade, resvalamos em interesses aparentemente antagônicos como o desenvolvimento econômico e expansão das cidades em conflito com a sadia qualidade de vida dos habitantes da urbe. Em um primeiro vislumbre talvez não seja possível a vinculação de tão variados temas, entretanto, depreende-se da leitura do Estatuto da Cidade, já em seu primeiro artigo, parágrafo único, a estreita correlação entre ambiente ecologicamente equilibrado e as cidades:

Artigo 1º: Na execução da política urbana, de que tratam os arts.182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nessa 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.

O direito ao município ecologicamente equilibrado é desdobramento do direito natural, inarredável e imprescritível, instituído pela Carta Magna, decorrência lógica do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁷ Sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado pronunciou-se Ana Maria Moreira Marchesan (2011, p.340):

O direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, embora não inserido topograficamente no rol do art. 5º da CF/88, é identificado como direito fundamental de terceira dimensão, ou seja, marcado pelas características de ostentar titularidade coletiva, indefinida e indeterminável. Não é a qualquer meio ambiente que temos direito. Mas a um meio ambiente dotado de higidez – sadio e ecologicamente equilibrado. A par disso, qualquer norma infraconstitucional que tenha uma interface ambiental – e desse rol não discrepa o Estatuto da Cidade – há de ser interpretada em jurídica correlação com os princípios do direito ambiental, especialmente os do poluidor-pagador, desenvolvimento economicamente sustentável e prevenção.

⁷ O despertar da consciência, nos primórdios da humanidade, definiu a natureza como um ambiente não modificado e ao emprestar a esse ambiente o sentido, o ser humano se percebeu como um animal social. A consciência, exarou Émilien Vilas Boas Reis (2012), é “um dos grandes mistérios do universo” que permitiu à humanidade o primeiro vislumbre de natureza no plano moral. Nesse momento de epifania, ao distanciar-se da natureza o ser humano a conheceu, subjugou-a, dominou-a, mas nunca a entendeu. Após anos de intervenção e manipulação do espaço natural ele agora precisa voltar a ela, fazer novamente a comunhão ser humano - natureza, mas não sabe mais deixar de ser apenas humano, desaprendeu a deixar de “ser”. Nesse contexto onde foram dualizados ser humano e natureza, surgiram as cidades, onde o espaço natural foi subjugado, transformado, utilizado como se apenas à humanidade pertencesse, sem qualquer preocupação com as questões ambientais decorrentes da intervenção humana, até que as mesmas começaram a afetar as cidades.

Ao tutelar o meio ambiente como bem de uso comum do povo, a Carta Magna transformou –o em bem jurídico, entendido na acepção de Ruy Carvalho Piva (2000, p. 98) como o conjunto de “valores materiais e imateriais, que servem de objeto a uma relação jurídica”.(Ensina o autor que essa noção advém da teoria geral do direito que analisa o vínculo existente entre pessoas por meio de um objeto mediato denominado bem jurídico.).

Nessa perspectiva, a matéria ambiental é apresentada na Constituição da República em um discurso franco e direto que reverbera no caput de seu artigo 225 que “todos tem direito ao meio ambiente equilibrado”, proteção essa estendida ao meio ambiente artificial, conforme relato de ⁸Celso Antônio Fiorillo (2010, p. 52-55):

Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art.225 da CF, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.

Com a mesma importância do direito ao ambiente sadio, a Constituição apresenta o direito ao desenvolvimento econômico. Como sabiamente expôs o constituinte, a abrangência da tutela deve se dar em iguais dimensões, o ambiente sadio é indispensável à qualidade de vida, mas moradia adequada, geração de empregos e infraestrutura mínima também o são.

Ana Maria Marchesan (2011,p.342) pondera entretanto que o direito à propriedade urbana não é intocável, devendo obedecer à função social expressa no artigo 182 da Constituição da República, em consonância com o plano diretor:

Esse dispositivo, que foi detalhado pelo Estatuto da Cidade, não pode ser interpretado de forma insulada. O art. 170 da CF/88, que nos traz os princípios gerais da atividade econômica, coloca lado a lado a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Portanto, as normas constantes do Estatuto da Cidade dialogam com a Constituição Federal e com as demais leis emanadas da União, dos Estados-membros e dos municípios, entes competentes para legislar em matéria de meio ambiente.

⁸ Remonta-se ao ano de 1968, quando um grupo de cidadãos suecos verificou que a poluição ambiental era um dano transfronteiriço, que invadia seu pequeno e organizado país. (GOMES e BULZICO, 2010, p. 73). A chuva ácida advinda da Alemanha e Inglaterra foi crucial para que a Suécia, que não era à época um país considerado altamente industrializado, se oferecesse para sediar a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano e seu Futuro, posteriormente conhecida como a Conferência de Estocolmo, em 1972, marco teórico da adoção do direito ao meio ambiente equilibrado como direito humano. Georgette Nacarato Nazao e Toshio Mukai (2011, p. 1068), definiram o citado período como “a década mais importante para o início da consolidação das preocupações ambientalistas”.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso I, deixou clara a necessidade de que a expansão e o desenvolvimento das cidades deverão se dar de maneira sustentável, garantindo ao seus habitantes um mínimo de qualidade de vida, como direito à moradia, saneamento básico, lazer e a infraestrutura necessária para o bom funcionamento do organismo urbano. Em seus incisos III e IV, a Lei do Meio Ambiente Artificial impôs que o desenvolvimento das políticas urbanas se dê em cooperação entre os governos, incluindo a iniciativa privada, sempre se levando em conta o interesse da sociedade e proteção ao meio ambiente por meio da “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município”, conforme aduziu Celso Antônio Fiorillo (2010, p. 83):

Não há dúvida que a partir da Constituição Federal de 1988 e, agora, por força do Estatuto da Cidade em face de atualizações /modificações ocorridas, não só o Município ganha força fundamental na ordem jurídica constitucional em face dos deveres constitucionais ambientais que lhe são atribuídos (vez que se identifica com a cidade, passando a gerenciá-la, conforme já tivemos a oportunidade de aduzir), como a própria função social da cidade, e portanto, do município só será cumprida quando proporcionar aos seus habitantes uma vida de qualidade, propiciando de fato e de direito o exercício dos direitos fundamentais em estrita consonância com o que o art.225 da CF preceitua.

Ainda sobre referido artigo pontua o autor (2010, p. 87):

Todos os incisos vinculados ao art. 2º procuram, na verdade, tratar com pormenores, da integração dos bens de uso comum do povo – os bens ambientais – em face das necessidades concretas dos habitantes da cidade, pessoas humanas portadoras de dignidade que desenvolvem seus afazeres na ordem econômica capitalista.

Faz-se oportuno trazer a colação a definição de qualidade de vida proposta por Selene Herculano (2009, p. 210) e citada por Beatriz Souza Costa (2010, p. 78), em uma análise aprofundada desse conceito:

Qualidade de vida é a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que esses possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, higiene ambiental, equipamentos coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como da preservação de ecossistemas naturais.

Posto isso, traça-se uma situação hipotética: uma pequena cidade brasileira no norte do país está sendo sondada por uma grande empresa que deseja implantar nova sede naquele lugar, tendo em vista as aptidões e condições locais para o negócio.

O empreendimento é grandioso e na mesma proporção será o impacto ambiental. Por outro lado, o distrito é pequeno e carente e o município mais próximo fica a vários quilômetros, sendo de difícil acesso. Com a instalação do empreendimento serão criados vários empregos diretos e indiretos.

Em contrapartida para a necessidade de distribuir a produção, a empresa se compromete a pavimentar as estradas, melhorando o acesso aos pontos de escoamento. Os jovens que antes se deslocavam para o município mais próximo, a procura de emprego e quase nunca voltavam para a cidade de origem agora poderiam ficar na própria cidade.

Ocorre que o local em que a empresa pretende se instalar faz parte do bioma amazônico, e o direito àquela decisão pertence a uma coletividade muito além do pequeno distrito. Qual seria o papel do direito urbanístico na solução desse caso hipotético, mas tão real se comparado a outros tantos espalhados e decididos diuturnamente nos tribunais e mesmo na esfera administrativa pelos órgãos licenciadores?

Presencia-se a colisão de dois bens jurídicos tutelados, de um lado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em franca ameaça caso o empreendimento venha a ser instalado, (mesmo com todas as precauções, por se tratar de um bioma tão frágil). No lado oposto, a expansão e o desenvolvimento econômico da cidade, impedir a consumação do fato seria negar a existência de uma vida digna a tantas outras pessoas, que de outra forma não vislumbrariam semelhante oportunidade.

A vida digna com qualidade representa, certamente, o fim maior a ser colimado pelo direito em benefício do ser humano, mas a proteção ambiental, sem a qual os outros interesses, é verdade, não terão onde sobreviver, não é a única proteção capaz de possibilitar a existência de um homem feliz e digno. A felicidade e a dignidade do ser humano também inserem-se no conceito de vida com qualidade, mas, por maior que seja a ubiquidade do Direito Ambiental, esta realização humana não advém exclusivamente do cumprimento irrestrito das prescrições das normas ambientais. Trata-se de uma realização que também depende de poder econômico próprio capaz de proporcionar ao ser humano o seu sustento, a sua educação e o seu lazer, por exemplo. (PIVA, 2010, p. 111).

De forma ilustrativa, o exemplo vem aduzir que o abandono da ideia do bem ambiental fragmentado é primordial para que se dê a efetiva proteção do meio ambiente como direito fundamental. Ambos os bens jurídicos merecem a guarida constitucional, não sendo excludentes. O ajuste deverá ocorrer no caso concreto por meio da análise de variáveis técnicas que não foram apresentadas no exemplo hipotético, explica-se:

Se o impacto é inevitável, também o seria para qualquer empreendimento em um bioma tão peculiar, mas quão irremediável seria o impacto? Poderiam as políticas públicas, no

caso abstrato narrado, suplantando de alguma maneira o desenvolvimento econômico que a iniciativa privada acarretaria?

Sem dúvida que a análise do caso concreto não deve se limitar aos juízos de valores, como bem pondera Beatriz Souza Costa (2010), posto existirem no ordenamento jurídico inúmeras normas aptas a aferir a extensão de um dano ou a proteção da livre iniciativa. Entretanto, é somente no caso concreto que se poderá verificar quão sustentável é um empreendimento econômico, não importando se público ou privado. Não se pode perder de vista a correlação do dano ambiental com a questão socioeconômica.

Beatriz Souza Costa (2010 p.23-26) ensina que os direitos fundamentais cumprem papel fundamental no ordenamento jurídico pátrio, moderando conflitos existentes em razão da multiexistência de valores, que nesse cenário, a atuação do Estado no âmbito positivo só é possível em razão dos status alcançado por esses direitos, permitindo a existência da dignidade humana:

É fundamental, portanto, o entendimento de que os direitos fundamentais são atributos da personalidade humana, mas sem deixar de observar que é através das formações sociais que o indivíduo exerce a sua personalidade. Neste momento, não se pode deixar de lembrar que os direitos sociais na Constituição brasileira, portuguesa e espanhola são considerados direitos fundamentais. Isso é fato, desde que concedam aos indivíduos posições jurídicas subjetivas e também estabeleçam garantias institucionais.

Cumpra esclarecer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento econômico, antes de serem considerados direitos fundamentais, deverão ser considerados “uma prerrogativa indispensável para a vida na Terra”. (GOMES; Biachi, BULZICO; Bettina Augusta Amorim, 2010, p.50). Em face dessa tutela, o direito ao desenvolvimento econômico deve ser entendido em um conceito mais abrangente, deverá ser entendido como um direito socioeconômico.

Indissociáveis esses dois institutos passam a gravitar em torno do mínimo essencial.

Sabe-se que as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos. E que a cada desenvolvimento tecnológico surgem novas necessidades para seu atendimento. Não custa nada lembrar que em tempos não muito remotos não havia copiadoras, computadores, telefones celulares, Internet e todo aparato tecnológico que foi criado para facilitar o desenvolvimento humano, mas que, na sua esteira fez surgir outras várias necessidades de novas tecnologias para seu atendimento. (FERNANDO FACURY SCAFF, 2006, p.115)

Mais adiante continua o autor:

Ao lado dessas soluções tecnológicas permanece a premência de solução de outras necessidades humanas, como revelam os Objetivos do Milênio – ODM, que congregam esforços para a solução do problema da fome em nosso mundo, o que é

impensável ainda existir em uma civilização que se pretende avançada e desenvolvida.

A partir dessa observação, feita por um viés tributarista, Scaff (2006) explica que o mínimo não é o mesmo para todos, não obedece a uma regionalidade e deve ser interpretado em conjunto com demais fatores que extrapolam o aspecto meramente econômico.

A exemplo, em regiões subdesenvolvidas, como aquelas que se retratam por todo Brasil, nas quais não há saneamento básico e o esgoto corre pelas ruas, o mínimo existencial não será, absolutamente, o mesmo que nas regiões abastadas.

Conclui-se, portanto, que o conflito entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade poderá ser dirimido pela harmonização dos princípios que os tutelam. Ao consagrar expressamente o princípio do desenvolvimento sustentável restou nítida a intenção da Constituição da República de que a política ambiental não seja responsável pelo engessamento econômico. É por um cenário de desenvolvimento econômico responsável que a tutela constitucional prima. A exploração consciente e monitorada do bem ambiental poderá contribuir sim à melhoria da qualidade de vida das cidades.

O desenvolvimento sustentável, acompanhado em todo o seu processo por um correto planejamento urbano, permite a repartição dos benefícios auferidos pelo empreendedor. Permite, por óbvio, maior preservação do meio ambiente natural e artificial do que a imposição de “crescimento zero” sob a justificativa de “zero degradação”.

Não se deve utilizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como delimitador puro e simples do desenvolvimento econômico, sob pena de se usurpar sua posição constitucional. O ideal seria agregar valor ao termo sustentabilidade permitindo que se mantenha também na perspectiva econômica. Partindo da premissa de que a ruptura do paradigma não irá ocorrer convertendo o poder econômico, a questão ambiental poderá ser um novo valor, assumido integralmente pela sociedade.

A eficácia do direito ao município ecologicamente equilibrado está estritamente ligada à capacidade do poder público de verificar a situação concreta. Esse sentido comunitário, que norteia o direito ambiental e o direito urbanístico permite a aplicação efetiva dos postulados garantidores das futuras gerações, agregando, inclusive, valor ao termo que sustentará também a perspectiva econômica do direito humano ao meio ambiente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No exercício de suas atribuições, o município é tão autônomo quanto os demais entes da Federação, posição essa alcançada após longo percalço. É nas cidades que o direito urbanístico tem o seu palco principal, é nas cidades que a execução das políticas urbanas acontece.

Ao longo do trabalho apresentado restou evidente a importância da compreensão do processo histórico de formação dos municípios brasileiros. Conforme relatado, da urbanização desordenada surgiu a necessidade da intervenção do Estado para organização das atividades urbanísticas no movimento denominado urbanificação.

Os problemas decorrentes do déficit de controle público ao longo da formação dos municípios resultaram em questões ainda carentes de solução como o parcelamento ilegal do solo.

Com o intuito de atender as necessidades mais prementes da população, o direito urbanístico instituiu ferramentas denominadas planejamentos urbanos, em âmbito federal, a competência mais geral para a elaboração de planos urbanísticos, com o objetivo primordial de instituir diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, no âmbito estadual a competência para realizar planejamentos de ações interurbanas, e por fim o mais expressivo deles, o planejamento municipal. Destaque-se a maleabilidade desse último, em razão vasta territorialidade e das peculiaridades de cada município do Brasil.

Nesse contexto, os instrumentos de intervenção urbanística foram colocados à disposição dos municípios para permitir a execução dos mencionados planos urbanísticos e da ordenação territorial. Exemplos contundentes como a desapropriação e a servidão entretanto não foram capazes de atender as necessidades do ideal urbanístico.

A autonomia concedida aos municípios decorrente do modelo peculiar de federalismo adotado pelo Brasil possibilitou aos gestores locais maior liberdade para a execução das políticas urbanas, mas ainda assim uma liberdade tímida e velada.

O Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos destinados à formatação e organização dos espaços urbanos, com o intuito de garantir um piso vital mínimo aos cidadãos, perpassando por vários aspectos da atividade urbanística desde as políticas urbanas, o planejamento urbano, até o uso e ocupação do solo e as atividades edilícias.

Entretanto a sua aplicação irrestrita pelo município esbarra em questões de ordem práticas, o que torna o diploma, em certo aspecto ineficaz. A exemplo das hipóteses de

obrigatoriedade do Plano Diretor previstas em seu art. 41. Neste caso, a impossibilidade de regulamentação urbanística fora do Plano Diretor afrontaria a autonomia dos municípios, impedindo que estes exercessem de todo as competências a si conferidas pelo art. 30 da CRFB/1988.

REFERÊNCIAS

ADI 826-9/AP – Rel. Min. Sidney Sanches – Tribunal Pleno – J. 17/09/98

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

AVILA, Paulo. **Revista desafios do desenvolvimento**. Ano 10. Edição 76 - 25/02/2013. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2900:catid=28&Itemid=23. Acesso em 28 set 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1. Edição.

BRASIL. LEI LEHMANN - Lei 6766/79. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109566/lei-lehmann-lei-6766-79>. Acesso em 22 ago 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ. **Coluna do legislativo nº 133/2012**. Disponível em

<http://www.camarasrs.mg.gov.br/colunas/Coluna%20do%20Legislativo%20133-2012.htm>. Acesso em 28 out 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Instrumentos de intervenção urbanística. *In*: **Revista Diálogo Jurídico** nº 16 – mai/jun/jul/ago 2007, Salvador. P. 5, disponível em:

http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf. Acesso em 01 out 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 12ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CASTRO, Paulo Antônio Grahl Monteiro de. **Federalismo e meio ambiente**. Belo Horizonte, 2014. Dissertação (Mestrado em direito) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: http://domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/6a9f207d3e3a6308ae68c447b7ec7708.pdf. Acesso em 18 out 2015.

CONDESSU, Fernando dos Reis. Direito do Urbanismo – Noções Fundamentais. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora Ltda., 1999, p. 9. *In*: FILHO, João Telmo de Oliveira. O direito do urbanismo constitucional. Caracterização e autonomia da disciplina. **Anais: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2007.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida: Brasil-Portugal-Espanha**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

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

FABRIZ, Dauray Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, outubro | novembro | dezembro 2010 | v. 77 - n. 4- ano XXVIII. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1085.pdf>. Acesso em 30 out 2014.

FARACO, José Luiz; AYOUB, Thamine de Almeida; ROVERI, Lívia Fornitano e KLIPPEL, Renan F. de Almeida. Estudo de impacto de vizinhança e a sustentabilidade metropolitana. *In* **Revista Tecnológica**, v. 18, 2009, p. 106.

FELISBINO, Riberti de Almeida. **Os municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1824 a 1988**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>. Acesso em 22 set 2014.

FERRARI, Celso. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Disal Editora, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Julgamento do RE 607940, em andamento no STF, ameaça descaracterizar o Estatuto da Cidade e a Constituição Brasileira**. Artigo datado de 05/09/2014. Disponível em: <http://reforma-urbana.tumblr.com/post/96713746738/julgamento-do-re-607940-em-andamento-no-stf-ameaca>. Acesso em 08 out 2014.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Desapropriação urbanística. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v.219, n.jan/mar, p. 153-178, 2000.

GARCEZ, Rochelle Jelinek. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. *In: Congresso Internacional de Direito Ambiental – Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Instituto O Direito por Um Planeta Verde, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. São Paulo: Saraiva, 1998.

GOMES, Eduardo B. e BULZICO, Bettina Augusta Amorim. , 2010.

GUIMARÃES, Maria Etelvina B. Função social da cidade e da propriedade urbana. *In: Congresso Internacional de Direito Ambiental*. Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, V. 2, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 1940**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf. Acesso em 24 set 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**, disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>. Acesso em 24 set 2014.

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. **Perfil do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.seplan.rn.gov.br/arquivos/download/PERFIL%20DO%20RN.pdf>. Acesso em 28 set 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Direito ambiental internacional e temas atuais. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente – São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Direito ambiental internacional e temas atuais. OLIVEIRA, Jorge Alberto de. Meio ambiente e direitos humanos – São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Meio ambiente urbano. ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011, p.308-319.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Meio ambiente urbano. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano – São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011, p.308-319.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). Meio ambiente urbano. TAVARES, José de Farias. Estatuto da cidade e o sistema jurídico nacional – São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011, p.593.

MINER, Cynthia Regina de Lima Passos. **O papel do ministério público na implementação do estatuto da cidade**. Jus Navigandi – Artigos Seleccionados, 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3966/o-papel-do-ministerio-publico-na-implementacao-do-estatuto-da-cidade>. Acesso em 15 out 2014.

NAZAO, Georgette Nacarato e MUKAI, Toshio. 2011

OLIVEIRA, Gustavo Burgos de. **A improbidade administrativa pela não aprovação do plano diretor no prazo previsto no artigo 50 do estatuto da cidade (Lei nº 10.257/01)**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id398.htm>. Acesso em 20 out 2014.

PAULI, Evaldo. Discurso catarinense nº 12. In: **Enciclopédia Simpozio**, 1997. Disponível em: http://www.cfh.ufsc.br/~simpozio/Catarinense/Discurso_catarinense_texto_mega/98sc00012.html. Acesso em 28 set 2014.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2014.

PINTO, João Batista Moreira. **Notas de aula**. Disciplina do curso de Mestrado da Escola Superior Dom Helder Câmara, 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. O papel do estatuto da cidade na conformação da propriedade urbana. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Edição Nº 01, de 2002 - Ano XX, disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/01/-sumario?next=5. Acesso em 28 jun 2014.

PIVA, Ruy Carvalho, **Bem ambiental** – São Paulo: Maxlimonade, 2000.

REIS, Émilien Vilas Boas. **Ingênua razão**. Dom Total, publicado em 27/04/2012. Disponível em: <http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=2708>. Acesso em 28 set 2012.

SANTA RITA DO SAPUCAÍ. In: **WIKIPÉDIA**, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2014. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Santa_Rita_do_Sapuca%C3%AD&oldid=39665005. Acesso em: 28 out. 2014.

SANTIN, Janaína Rigo, FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto d cidade. **Revista Justiça do Direito**. V.20 de 2006, disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/2176/1407>. Acesso em 02 set 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano**. Disponível em: http://www.ibdu.org.br/imagens/o_direit.pdf. Acesso em 22 set 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SEMAD). **Alto São Francisco**. Reuniões Alto São Francisco. Disponível em: <http://www.semad.mg.gov.br/copam/urcs/alto-sao-francisco>. Acesso em 28 out. 2014.

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

SILVEIRA, Patrícia Azevedo. **Competência ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Notícias do STF- **Plenário inicia julgamento de recurso contra lei que regulamenta condomínios fechados no DF**. Publicada em 21/08/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273420&caixaBusca=N>. Acesso em 26 out 2014.

TORRES, Heleno Tavares; PIRES, Adilson Rodrigues (org.). SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos** – Rio de Janeiro: Renovar, 2006.