

## Autonomia do direito urbanístico e seus princípios fundamentais



### Alexandre Levin

Doutor e Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo da COGEAE-PUC/SP. Membro efetivo da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SP. Procurador do Município de São Paulo, atualmente exercendo a função de Assessor Jurídico na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo.

**RESUMO:** Há intensa discussão doutrinária acerca da autonomia do direito urbanístico. Para boa parte da doutrina, trata-se de apenas de um capítulo do direito administrativo, enquanto que para outros autores esse ramo do direito público já teria conquistado sua autonomia jurídica-positiva e científica. Este artigo apresenta argumentos em defesa da segunda posição. A partir do estudo da evolução histórica dos sistemas normativos de direito urbano, tanto em países europeus como no Brasil, constata-se que o Poder Público não mais se limita a impor regras a respeito da polícia das construções (urbanismo regulamentar), ou seja, normas que simplesmente prescrevam limitações administrativas à propriedade urbana. A atuação do Poder Público em matéria urbanística deixou de ser meramente limitadora. A Administração passou a assumir – a partir do início do século XX – um papel ativo na ordenação urbana (urbanismo operacional), o que gerou reflexos no direito urbanístico, especialmente no que toca à sua autonomia em relação a outros ramos do direito público. Daí a previsão de regras e princípios específicos para regular a atividade de organização do espaço urbano nos diversos ordenamentos jurídicos de países europeus. O Brasil seguiu a mesma tendência, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo artigo 2º apresenta um rol de princípios fundamentais da política urbana. A previsão desses princípios, que são abordados neste trabalho, reforça a tese que defende a autonomia científica do direito urbanístico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito urbanístico. Autonomia. Estatuto da Cidade. Princípios fundamentais.

**ABSTRACT:** There has been an intense doctrinal discussion on the autonomy of urban law. Most of the doctrine followers understand it as just a section of administrative law, while, for other authors, that field of public law would have already won its legal /positive and scientific

autonomy. This paper presents arguments for the latter stance. Based on studies of the historical evolution of normative urban law systems, both in European countries and in Brazil, it appears that the Government is not limiting itself to only lay down rules concerning construction policies (regulatory urbanism), i.e., standards that simply prescribe administrative restrictions to urban property. In fact, the intervention of the Government in urban matters has ceased to be merely a constraining one. The Administration has assumed – as far as early twentieth century - an active role in urban planning (operational urbanism). This led to repercussions for urban law, especially with regard to its autonomy from other fields of public law. Hence the indication for specific rules and principles to regulate the activity of organization of urban space in several legal systems of European countries. Brazil followed suit, especially based on the Federal Constitution of 1988 and after the enactment of the City Statute (Law 10.257/2001), whose article 2 presents a list of fundamental principles of urban policy. The indication of such fundamentals, which are covered in this work, reinforces the thesis that defends the scientific autonomy of urban law.

**KEYWORDS:** Urban Law. Autonomy. City Statute. Major principles.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Autonomia do direito urbanístico em solo europeu. 2. Autonomia do direito urbanístico no Brasil. 3. Princípio do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. 4. Princípio da função social da propriedade urbana. 5. Princípio da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização. 6. Concertação público-privada para fins urbanísticos e princípio da gestão democrática das cidades. 7. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. 8. Garantia do direito a cidades sustentáveis. 9. Gestão democrática das cidades. Conclusão. Referências.

## Introdução

Nas últimas décadas, o estudo do direito urbanístico vem conquistando importante espaço nas universidades brasileiras. Pode-se dizer que, até a promulgação da Constituição de 1988, esse ramo do direito público era abordado apenas como um capítulo do direito administrativo.

Com efeito, até a edição da atual Carta Federal, o direito urbano brasileiro não gozava da mesma autonomia jurídico-positiva atribuída a outros ramos do direito público, como o direito tributário e o direito processual. Antes de sua promulgação, já eram previstas normas que regulavam a ocupação do

espaço urbano, mas essas prescrições eram consideradas expressão do exercício genérico da função administrativa: a Administração desapropriava, licitava, subscrevia contratos administrativos, realizava concursos públicos e, *também*, organizava o espaço urbano por meio de normas de polícia administrativa, especialmente leis de zoneamento.

A Constituição de 1988, além de mencionar expressamente o direito urbanístico no seu artigo 24, I, por meio do qual atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para a edição de normas de organização do espaço urbano, dedicou um capítulo inteiro do seu Título VII (*Da Ordem Econômica e Financeira*) à disciplina da política urbana (arts. 182 e 183).

É de se reconhecer, a partir daí, a autonomia jurídico-positiva do direito urbano, o que justifica o seu estudo como ramo próprio do direito público, independente do direito administrativo. A emancipação da matéria fez surgir não apenas regras específicas, mas também princípios característicos, alguns expressos e outros implícitos, todos aplicáveis ao seu objeto específico, que é a organização do espaço urbano. Esses princípios serão abordados em momento posterior deste estudo.

Vale lembrar que o estudo sobre a autonomia do direito urbano não tem uma importância meramente teórica. Ao contrário, sua aplicabilidade prática é inegável: se a Constituição preceitua que a União é competente para edição de normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I), faz-se necessário reconhecer qual o objeto desse tipo de norma, inclusive para se evitar interferência indevida na esfera de atuação dos Estados e, principalmente, dos Municípios. Assim, caso o direito em causa seja de natureza urbanística, à União é atribuída competência para edição apenas de normas gerais, cabendo aos Municípios a edição de legislação suplementar (CF, art. 30, II) e de interesse local (CF, art. 30, I).<sup>1</sup>

## 1. Autonomia do direito urbanístico em solo europeu

Antes de tratar do direito urbano nacional, façamos um breve histórico sobre a conquista da autonomia desse ramo do direito público em solo europeu. A abordagem é importante, já que nossa legislação urbanística é fundamentada, em larga medida, na ordem jurídica europeia. A evolução do nosso con-

junto normativo seguiu o mesmo caminho trilhado pelo sistema do velho continente, não obstante o processo de urbanização no Brasil ter ocorrido em momento posterior – quase um século depois.

Ao contrário do Brasil, os países europeus contam com regras jurídicas próprias para regular a organização do espaço urbano desde meados do século XIX. Muitas dessas normas foram editadas como resposta aos graves problemas urbanísticos que atingiram as cidades europeias à época. O aumento repentino da população urbana, causado pelo abandono das áreas rurais pelos camponeses que procuravam fixar sua moradia nas cidades, em busca dos empregos oferecidos pelas fábricas, trouxe uma relevância até então desconhecida aos problemas que afligiam as zonas urbanas.

Com efeito, o fenômeno histórico-tecnológico conhecido como Revolução Industrial foi caracterizado pelo êxodo descontrolado da população rural, que se transformou na força de trabalho da incipiente indústria europeia. Esses trabalhadores instalaram-se de forma precária nas cidades, que logo foram assoladas por graves questões habitacionais e sanitárias. Não havia moradia, água potável e coleta de esgoto para suprir as necessidades dessa massa populacional que ocupou os entornos das áreas industriais, em um curto espaço de tempo e sem qualquer planejamento.

Não quer isso dizer que o direito romano e os sistemas jurídicos dos Estados já formados na época medieval não previam regras voltadas à disciplina do espaço urbano. A existência dessas normas é reconhecida pela doutrina que aborda o tema.<sup>2</sup> Ocorre que

<sup>1</sup> Carlos Ari Sundfeld discorre sobre a importância da discussão acerca da autonomia do direito urbanístico. Para o autor, “continua sendo útil debater a respeito da identidade – e, portanto, da autonomia – do direito urbanístico, pois disso depende a solução, quando menos, de muitas dúvidas relativas à competência”. (SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) *Estatuto da cidade: (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 48)

<sup>2</sup> Por todos, CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2006, v. I, p. 171-173. O autor indica, dentre as normas de segurança das edificações previstas no direito romano, as disposições que definiam a altura máxima dos edifícios (limite fixado pelo Imperador Augusto em 70 pés e por Trajano em 60 pés), que visavam à garantia da segurança pública pela maior estabilidade conferida às construções; já dentre as normas com fins de salubridade das edificações estavam as que almejavam a garantia da luminosidade dos edifícios (regulamentos do Imperador Augusto

essas prescrições eram voltadas à segurança e salubridade das edificações individualmente consideradas; o legislador não tinha a pretensão de direcionar de forma planejada o crescimento das cidades e nem se preocupava, essencialmente, com questões como a falta de moradia e de saneamento básico.

Foi a partir da Revolução Industrial que os ordenamentos jurídicos dos Estados europeus passaram a prever normas que tinham como finalidade promover o crescimento ordenado das cidades e a melhora da qualidade de vida dos que nelas habitavam.<sup>3</sup> Essas prescrições eram criadas para fazer frente aos graves problemas sociais decorrentes da ocupação descontrolada das urbes pela população que deixava o campo.

Na Inglaterra, por exemplo, país que sofreu de forma aguda os efeitos nocivos da industrialização, foram editados diversos relatórios governamentais sobre as más condições de vida nas cidades,<sup>4</sup> que serviram de

fundamento para edição de leis que fixavam padrões mínimos de higiene nas habitações, impunham a separação das zonas de habitação das zonas industriais, determinavam a construção de redes de abastecimento de água e de eliminação de esgotos, prescreviam a abertura de arruamentos e criavam parques e pátios como elementos de iluminação e ventilação das habitações.<sup>5</sup>

A mudança do objeto das leis urbanísticas fez nascer o direito urbanístico tal qual o conhecemos hoje. Não são mais previstas apenas regras relacionadas à segurança e qualidade das edificações, mas também normas que buscam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.<sup>6</sup> Foi a partir daí que o direito urbano europeu conquistou sua autonomia em relação ao direito administrativo: não há mais somente prescrições que regulam o exercício do poder de polícia estatal sobre as construções urbanas, mas também normas que impõem o crescimento urbano planejado. O desenvolvimento da urbe passa a ser definido por um plano urbanístico, juridicamente imposto.

A técnica de planificação<sup>7</sup> passou a ser utilizada em larga escala, em solo europeu, a partir da primeira metade do século XX,

---

que impediam a construção de relevos que tirasse área e luz às casas); e, no que toca às normas que objetivavam o ordenamento do conjunto urbano, estavam as regras concernentes às distâncias entre as construções, no intuito de estabelecer uma configuração geral da cidade (e não somente resolver problemas entre vizinhos).

- 3 Luciano Parejo Alfonso afirma que a revolução industrial, por ter provocado o rompimento do equilíbrio da cidade, pode ser considerada a origem do urbanismo atual. Para o autor, a confluência da revolução industrial com o triunfo da ideologia liberal utilitarista determinam uma cidade cujos elementos são a fábrica e a favela (*slum*). (ALFONSO, Luciano Parejo. *Derecho urbanístico: instituciones básicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986, p. 8)
- 4 Talvez o mais frequentemente lembrado é o *Report on an inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, redigido por Edwin Chadwick em 1839. Eduardo García de Enterría e Luciano Parejo Alfonso explicam que as propostas constantes desse relatório traduziram-se em medidas legislativas concretas reguladoras do fornecimento de água potável, das redes de drenagem, da concepção das ruas, pátios e parques, esses últimos como elementos de aeração e ventilação. Para os autores, trata-se da primeira manifestação de uma ação reflexiva e sistemática das cidades e, portanto, da primeira manifestação do direito urbanístico contemporâneo. (GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico I*. Madrid: Civitas, 1979, p. 34-35, tradução livre) Na mesma direção, Ramón Parada afirma que a *Public Health Act* inglesa é a “norma cabecera de la legislación urbanística”. (PARADA, Ramón. *Derecho administra-*

---

*tivo III – Bienes públicos e derecho urbanístico*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2004, p. 319)

- 5 CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2006, v. I, p. 181.
- 6 O conceito de *funções sociais da cidade* será abordado em momento posterior deste estudo. Em resumo, significa que a cidade deve ser organizada visando ao atendimento das necessidades essenciais de seus habitantes: morar, trabalhar, divertir-se e circular.
- 7 A técnica em questão, na realidade, não foi criada no século XX. Ensina Le Corbusier que já na Antiguidade Clássica foram traçados desenhos de cidades pelos romanos e, séculos mais tarde, foi planejada a construção da cidade de Versalhes e da famosa *Champs Élysées*, em Paris, por iniciativa de Luís XIV. Por tais razões, o autor afirma que os romanos e o rei francês foram *os únicos grandes urbanistas do Ocidente*. (LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 7-9) Não obstante, a sua plena utilização ocorreu a partir da primeira metade do século XX, por obra da doutrina urbanística conhecida por *funcionalismo racionalista*, desenvolvida por meio dos trabalhos realizados nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), que ocorreram a partir de 1928.



como instrumento de reconstrução das cidades destruídas pelas duas grandes guerras mundiais. O plano passa a definir a organização espacial e a direcionar o desenvolvimento e a expansão das urbes. Por meio da técnica do *zoneamento*, o solo urbano é dividido de acordo com os tipos de utilização a que será destinado: industrial, residencial, comercial, desportivo, cultural, viário, turístico, dentre outros. Fixam-se áreas nas quais é proibido edificar, zonas destinadas à conservação de áreas verdes e perímetros destinados à habitação social.<sup>8</sup> O conjunto dessas prescrições,

8 Na França, por exemplo, como ensina Hubert Charles, a *Loi d'orientation foncière* de 30/12/1967 adotou o princípio de divisão da planificação urbana e criou dois tipos de planos: o *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU), de caráter não vinculativo, destinado à ordenação urbanística de aglomerações supracomunais, a servir apenas de referência para as escolhas fundamentais de desenvolvimento urbano, e os *plans d'occupation des sols* (POS), esses sim de observância obrigatória, destinados a regular a organização urbanística das comunas. (CHARLES, Hubert. *Les principes de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1993, p. 8, tradução livre)

somadas às disposições próprias do urbanismo regulamentar (dimensões mínimas das habitações, índices de ocupação do solo, coeficientes de aproveitamento, distância mínima dos edifícios desde a rua e do imóvel vizinho), constitui um sistema normativo que indica como a cidade deve se organizar e de que forma deve ocorrer sua expansão e seu desenvolvimento.<sup>9</sup>

Somam-se a tais regras as leis criadoras dos instrumentos jurídicos do assim denominado *urbanismo operacional*, método de urbanismo caracterizado pela atuação concreta do Poder Público com vistas a transformar as cidades, ampliando-as ou revitalizando áreas degradadas.<sup>10</sup> Como exemplos de instrumentos do urbanismo operacional, colhemos da legislação espanhola o *ensanche*, que é, em resumo, a adição de novos bairros ao núcleo urbano já existente (*Leys de Ensanche de Poblaciones*, de 22/12/1876 e de 26/07/1892, dentre outras), e a *reforma interior de poblaciones* (*Ley de Expropiación Forsoza*, de 10/01/1879), que consiste em demolir bairros antigos e decadentes, abrir novas vias e implantar nova infraestrutura urbana que permita construir edificações de qualidade superior (*urban renewal*).<sup>11</sup>

Na França, conforme nos ensina Jacqueline Morand-Deviller,<sup>12</sup> os textos legais previram diversos instrumentos de urbanismo operacional: o *régime d'aide financière à*

9 A função de direcionamento sobre a expansão e o crescimento das cidades que o plano exerce é relacionada pela doutrina ao *urbanismo prospectivo*, expressão utilizada por Jacqueline Morand-Deviller. (MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 3. ed. Paris: Éditions Dalloz, 1996, p. 6)

10 Nas palavras de Jean-Paul Lacaze, “o urbanismo operacional trata das ações empreendidas por iniciativa dos poderes públicos para assumir diretamente o encargo de ampliar cidades ou de transformar bairros existentes”. (LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. 2. ed. Campinas: Papirus, 1993, p. 24)

11 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 22. ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011, p. 18-19.

12 MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 3. ed. Paris: Éditions Dalloz, 1996, p. 5.

*la construction*<sup>13</sup> (Lei de 21/07/1950); novas hipóteses de expropriação em benefício de construtores privados (Lei de 06/08/1953); as *zones à urbaniser par priorité (ZUP)*<sup>14</sup>; a *rénovation urbaine* (renovação urbana)<sup>15</sup>; e as *zones d'aménagement différé (ZAD)* – Lei de 26/07/1962).<sup>16</sup>

Consolida-se na Europa, portanto, um conjunto de regras especialmente destinadas a regular o exercício da função urbanística do Estado. Ou seja, dentre as normas que regem as funções estatais, torna-se possível reconhecer um grupo específico de regras voltadas ao controle da atividade urbanística, tanto aquela praticada pela Administração quanto a desempenhada por particulares, ainda que sob a direção do Poder Público. Configurada está,

em conclusão, a autonomia jurídico-positiva do direito urbanístico em parte considerável do território europeu.<sup>17</sup>

Não obstante a existência de um conjunto de normas que tratam especificamente da ocupação do solo urbano, muitos dos juristas europeus que se debruçam sobre o direito urbanístico resistem em lhe atribuir autonomia em relação ao direito administrativo.

Eduardo García de Enterría e Luciano Parejo Alfonso, por exemplo, consideram o direito urbanístico parte do direito administrativo, tanto sob a perspectiva jurídico-positiva como no plano científico.<sup>18</sup> Afinal, o direito urbanístico ocupa-se de temas que pertencem ao direito administrativo: a) organização administrativa e normas que definem competências em matéria urbanística; b) incidência da ordenação urbanística sobre os direitos fundamentais dos cidadãos, em especial sobre o direito de propriedade, que se dá por meio de técnicas de intervenção administrativa sobre a propriedade privada típicas do direito administrativo; e c) regime financeiro do urbanismo, tanto sob o aspecto do direito financeiro, como no que se refere às várias técnicas de recuperação ou distribui-

13 De acordo com Jean-Paul Gilli e Jacques de Lanversin, a *aide à la construction* (regime de estímulo à construção) corresponde a um regime de vantagens fiscais (redução do valor das taxas registrárias e dos tributos devidos em função de novas construções, dentre outras) e financeiras (financiamentos com juros subsidiados) concedidas pelo Estado a um particular, para encorajá-lo a realizar operações de construção. (GILLI, Jean-Paul; LANVERSIN, Jacques de. *Lexique droit de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978, p. 14, tradução livre)

14 Conforme Jean-Paul Gilli e Jacques de Lanversin, o elemento central da *ZUP* é a instituição de um direito de preempção em favor do Poder Público sobre determinação do perímetro urbano, com a posterior concessão da execução do serviço de ordenação urbana a um organismo público, semipúblico ou privado. (*Ibidem*, p. 142-143, tradução livre)

15 Ensinam Jean-Paul Gilli e Jacques de Lanversin que a renovação urbana é uma operação que consiste em destruir para reconstruir, ou reformar, parcial ou totalmente, determinada área urbana, para fins de salubridade, segurança, estética ou proteção do patrimônio histórico. (*Ibidem*, p. 113-114, tradução livre) A questão é tratada, atualmente, pelo artigo L313-4 do *Code de l'urbanisme*, sob a denominação de *restauration immobilière*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr.>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

16 Jean-Paul Gilli e Jacques de Lanversin explicam que o regime das *ZAD* teve por finalidade complementar o regime das *ZUP* (acima descrito), com a finalidade de combater a especulação imobiliária nas zonas urbanas destinadas a ulteriores operações de (re)ordenação urbana, por meio da criação de um direito de preempção em favor do Poder Público, de sociedade de economia mista ou de um concessionário responsável pela execução da operação. (*Ibidem*, p. 140, tradução livre) A matéria é tratada atualmente pelos artigos L-212-1 e L-212-2 do Código de Urbanismo Francês (*Code de l'urbanisme*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr>> Acesso em: 24 jul. 2018)

17 Além dos exemplos de diplomas legais franceses e espanhóis já citados, vale ressaltar a edição, na Itália, da Lei nº 2.359, de 25/06/1865, definida por Italo Di Lorenzo como a primeira disposição geral de direito urbanístico em solo italiano. Essa lei tratava da hipótese de desapropriação por utilidade pública para fins de implantação de plano urbanístico edilício ou de ampliação urbana. (DI LORENZO, Italo. *Diritto urbanistico*. Torino: Editrice Torinese, 1973, p. 10-12, tradução livre)

18 É possível reconhecer dois tipos de autonomia de um ramo do direito: a jurídico-positiva e a científica. A primeira é reconhecível nos casos em que existe um objeto específico (por exemplo, a atividade urbanística do Estado) regulado por um determinado conjunto de normas; a segunda pressupõe a existência de princípios que são próprios daquela disciplina, definidos a partir da sistematização do direito objetivo. A diferença entre a produção/aplicação das normas jurídicas e o seu estudo sistemático, como ciência, pode ser sintetizada na clássica lição de Hans Kelsen, para quem a ciência jurídica pode apenas descrever o direito: “ela não pode, como o Direito produzido pela autoridade jurídica (através de normas gerais ou individuais), prescrever seja o que for”. (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 82)

ção das mais-valias entre os proprietários de imóveis urbanos.<sup>19</sup>

Também Italo Di Lorenzo<sup>20</sup> e o português Fernando Alves Correia<sup>21</sup> consideram o direito urbanístico uma parte especial do direito administrativo, assim como Grégory Kalfèche, que, não obstante, reconhece sua autonomia parcial. Para este autor francês, o direito urbano é um “direito de polícia especial”, que visa à satisfação da ordem urbanística, e sua aplicação deve respeitar os limites próprios a todos os atos de polícia, notadamente a proporcionalidade entre os meios e os objetivos perseguidos. Outras características específicas do direito administrativo estão presentes, como o caráter de proteção do administrado frente à “violência legítima” exercida pelo Poder Público,<sup>22</sup> e a aplicação mediante atos administrativos unilaterais.<sup>23</sup>

No nosso entender, não há justificativa para tal entendimento. Está claro, para nós, que o direito urbanístico conquistou tanto sua autonomia jurídico-positiva – trata-se de um conjunto de normas que regula um objeto específico, qual seja, a função urbanística do Estado – como sua autonomia científica, pois o seu estudo permite identificar princípios específicos desse ramo do direito público.<sup>24</sup>

## 2. Autonomia do direito urbanístico no Brasil

No Brasil, não obstante a edição de alguns diplomas legais no decorrer do século XX,<sup>25</sup> como o Decreto-lei nº 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública), a Lei nº 4.132/1962 (desapropriação por interesse social), o Decreto-lei nº 271/1967 (loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo) ou mesmo a Lei nº 6.799/1979 (parcelamento do solo urbano), todos eles contendo normas que regulam a ordenação do espaço urbano, o fato é que somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o direito urbanístico conquistou sua autonomia jurídico-positiva.

### 2.1. Autonomia jurídico-positiva

Com efeito, a Carta de 1988, além de reservar diversos dispositivos à matéria urbanística (art. 21, IX e XX; art. 30, VIII, dentre outros) e destinar um capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183), referiu-se expressamente ao *direito urbanístico*, atribuindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para a edição de leis que versem sobre a ocupação do território das

19 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico I*. Madrid: Civitas, 1979, p. 49-50.

20 DI LORENZO, Italo. *Diritto urbanistico*. Torino: Editrice Torinese, 1973, p. 10.

21 CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2006, v. I, p. 63-66. O autor, no entanto, defende a autonomia didática do direito urbanístico.

22 O proprietário deve ser protegido, por exemplo, contra desapropriações efetivadas sem a justa indenização pela perda do imóvel.

23 KALFLÈCHE, Grégory. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 2012, p. 19-20.

24 Grégory Kalfèche afirma que o direito urbanístico desenvolveu princípios próprios, que correspondem às diferentes etapas do seu desenvolvimento. Dentre eles, cita: a) a limitação do caráter absoluto da propriedade privada pelas normas urbanísticas; b) a indenização em razão das intervenções urbanísticas na propriedade; e c) a justa distribuição das mais-valias geradas pelos regulamentos urbanísticos. Além deles, menciona o autor os princípios expressos no artigo 121-1 do Código de Urbanismo francês: o equilíbrio entre a renovação urbanística, o de-

envolvimento urbano, a reestruturação dos espaços urbanizados e a revitalização dos centros urbanos e rurais; a proteção dos conjuntos urbanos e edificações notáveis; a utilização racional dos espaços naturais; a diversidade de usos dentro de um mesmo bairro; o equilíbrio entre o crescimento das cidades e a mobilidade urbana, dentre outros. (*Ibidem*, p. 31-43, tradução livre)

25 Na verdade, conforme ensina José Afonso da Silva, já no século XIX surgiram as primeiras normas jurídicas urbanísticas, por meio de leis que regulavam o processo de desapropriação. O primeiro desses diplomas foi promulgado em 09/09/1826 e “autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública”. Anos mais tarde, foi editada a Lei nº 57, de 16/03/1836, que regulava a “desapropriação por utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos” (art. 1º). Em seguida, outras leis foram editadas, todas elas regulando o processo de desapropriação. (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 55-56)

urbes (art. 24, I). Não havia nos Textos Constitucionais anteriores menção direta a esse ramo do direito público.

Note-se: a atual Constituição apresenta o direito urbanístico ao lado de outros ramos do direito público (direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico) no mesmo dispositivo (art. 24, I), determinando que suas normas gerais sejam editadas pela União e suplementadas por Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 24, § § 1º a 4º e art. 30, II). O Constituinte assegurou, portanto, a autonomia jurídico-positiva do direito urbanístico: o direito urbano é, de acordo com o Texto Constitucional, um ramo autônomo do direito público.

Mais de uma década após a promulgação da Carta de 1988, a edição da Lei nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade (art. 1º, parágrafo único), corroborou a tese da autonomia jurídico-positiva do direito urbanístico. Esse diploma legal, editado com base nos artigos 24, I, e 182, *caput*, da Constituição, estabelece normas gerais de direito urbano, de observância obrigatória, portanto, por Estados, Distrito Federal e Municípios.

## 2.2. Autonomia científica do direito urbanístico.

A edição do Estatuto da Cidade forneceu aos Poderes Públicos os instrumentos necessários para a execução da política urbana – muitos deles elencados no artigo 4º da lei<sup>26</sup> –, regulamentou em linhas gerais a

aplicação desse instrumental e, sobretudo, apresentou um rol de princípios regentes da atividade urbanística do Estado (art. 2º).

Assim, verifica-se a existência de princípios específicos do direito urbanístico, a conferir autonomia científica a esse ramo do direito público.<sup>27</sup>

É verdade que a atividade urbanística é também regulada por princípios típicos de outros ramos do direito público – especialmente do direito administrativo, ambiental, tributário e financeiro. Afinal, o exercício da *função urbanística* – que equivale ao *dever-poder* da Administração de promover a adequada organização da vida nas cidades – é expressão do exercício da própria *função administrativa* do Estado. Portanto, inevitavelmente, os princípios aplicáveis a esta – por exemplo, aqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) – são igualmente extensíveis àquela.

Mas o fato de princípios de outros ramos do direito público incidirem sobre a atividade urbanística não impede que se reconheça, a partir do exame do sistema de normas do direito urbano, princípios exclusivos desse ramo do direito público,<sup>28</sup> a lhe conferir

26 Nem todos os instrumentos de política urbana estão elencados na Lei nº 10.257/2001. Nada impede que Estados, Distrito Federal e Municípios criem instrumentos urbanísticos específicos, para utilização em suas circunscrições territoriais, desde que tais instrumentos sejam utilizados na busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (CF, art. 182, *caput*) e encontrem fundamento nas diretrizes gerais da política urbana elencadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. O Município de São Paulo, por exemplo, previu em seu Plano Diretor (Lei nº 16.050/2014, art. 144) a *concessão urbanística*, instrumento aplicável “para implantar Projeto de Intervenção Urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico”. O Projeto pode ser implantado mediante delegação a “empresa estatal municipal ou, mediante licitação, a empresa ou a conjunto de empresas em consórcio” (Lei nº 16.050/2014, art. 144, § 1º). Ainda que a concessão urbanística não tenha

sido prevista na Lei nº 10.257/2001, que é norma geral de direito urbanístico, sua criação pelo plano diretor paulistano está fundamentada em princípios elencados no artigo 2º do Estatuto, especialmente o da “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (inc. III) e o da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (inc. IX). Voltar-se-á ao tema em momento posterior deste trabalho.

27 Conforme já ressaltado (nota de rodapé 18), é cabível atribuir a determinado ramo do direito autonomia *didática* ou *científica*; nos dizeres de José Afonso da Silva, a primeira seria caracterizada pela possibilidade de “circunscrever o estudo a um grupo de normas que apresentam particular homogeneidade relativamente a seu objeto, mas que ainda se acham sujeitas a princípios de outro ramo; a segunda quando, além da necessidade indicada, verifica-se a formação de princípios e institutos próprios”. (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 42)

28 Hely Lopes Meirelles define o direito urbanístico como o “ramo do direito público destinado ao estudo e formu-

autonomia científica. Em outras palavras, é possível ao jurista extrair do sistema de normas de direito público um subsistema de normas de direito urbanístico, a ser estudado de forma autônoma, sob a égide de princípios que lhe são próprios.

Portanto, o jurista, ao estudar o sistema de normas do direito urbanístico, é capaz de extrair princípios que regem toda e qualquer ação da Administração Pública que vise à ordenação da vida urbana e à busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Boa parte desses princípios está elencada no sobredito artigo 2º da Lei nº 10.257/2001,<sup>29</sup> mas há os que são extraídos diretamente do Texto Constitucional, como o *princípio do pleno desenvolvimento das funções da cidade* (art. 182, *caput*) e o *princípio da função social da propriedade urbana* (art. 182, § 2º).

Começemos o estudo por esses dois últimos.

### 3. Princípio do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

O conceito de *funções sociais da cidade* é fruto do trabalho dos estudiosos de uma corrente urbanística denominada *funcionalismo racionalista*. Essa doutrina se desenvolveu por meio dos trabalhos realizados nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), que ocorreram a partir de 1928. Seus fundamentos estão consagrados na *Carta de Atenas*, emanada do Congresso ocorrido em Atenas, de 29 de julho a 13 de agosto de 1933, cujo processo de redação foi liderado por Le Corbusier. A *Carta de Atenas* defende que o dimensionamento de todas as coisas no espaço urbano deve ser regido pela escala humana, o que significa que a cidade deve ser organizada com base nas quatro necessidades essenciais do homem: habitar, trabalhar, divertir-se e circular. Dessa forma, o urbanismo passa a ter quatro funções principais: assegurar aos homens uma moradia digna; organizar os locais de trabalho, de maneira que trabalhar não se torne uma sujeição penosa; prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres; e estabelecer uma ligação entre as diversas organizações mediante uma eficiente rede de circulação.<sup>30</sup>

A Constituição Federal de 1988 faz uso desse conceito, ao determinar que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*). Assim, a atividade urbanística estatal deve ser realizada de modo a garantir aos habitantes da urbe a plena satisfação de suas necessidades essenciais: morar dignamente, ter oportunidades de trabalho, ter momentos de lazer e

lação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 513) O autor aceita a autonomia do direito urbanístico em relação aos outros ramos do direito público, posto considerá-lo como ramo do direito público. No mesmo sentido, Daniela Campos Libório Di Sarno nega expressamente ser o direito urbanístico um simples capítulo do direito administrativo. Para a autora, é possível reconhecer “a autonomia do direito urbanístico, por ele ter objeto próprio e específico, que o diferencia de todo e qualquer outro ramo da ciência jurídica”. (DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004, p. 57)

<sup>29</sup> A Lei nº 10.257/2001 (art. 2º) elenca as diretrizes gerais da política urbana. Consideramos que se trata de rol de princípios jurídicos extraídos do sistema autônomo de normas de direito urbanístico. O termo “diretrizes gerais” é empregado pelo artigo 182, *caput*, da Constituição Federal no sentido de norma geral. Nessa direção, a União, no exercício da competência constitucionalmente assegurada, expede diretrizes (ou normas gerais) de direito urbanístico, e essas normas podem ser prescritas por meio de princípios ou regras. No nosso entendimento, a Lei nº 10.257/2001 (norma geral de direito urbanístico) estabeleceu em seu artigo 2º um rol de “princípios de direito urbanístico”, não obstante ter utilizado do termo “diretrizes gerais”, em sentido contrário, portanto, ao extraído da Constituição.

<sup>30</sup> No original: “Les clefs de l’urbanisme sont dans les quatre fonctions: habiter, travailler, se récréer (dans les heures libres), circuler”. (LE CORBUSIER. *La Charte d’Athènes* (suivi de entretien avec les étudiants des écoles d’Architecture). Paris: Les Éditions de Minuit, 1957, p. 99-100)

se locomover com rapidez e conforto. A utilização dos instrumentos urbanísticos de que dispõe o Poder Público deve estar voltada ao atingimento desse escopo.

A Administração Pública deve organizar o espaço urbano de maneira a assegurar moradia digna a cidadãos de qualquer faixa de renda – e para tanto pode dispor dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 10.257/2001 (concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial urbano, direito de superfície, demarcação urbanística, legitimação de posse) e em outros diplomas legais (Lei nº 11.977/2009,<sup>31</sup> Lei nº 11.952/2009)<sup>32</sup>. Há, ainda, a possibilidade de construção de conjuntos habitacionais de baixa renda e de *instituição de zonas especiais de interesse social* (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, V, f).

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda devem ser realizadas “mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, XIV). Trata-se de mais um princípio do direito urbano pátrio indicado pelo Estatuto da Cidade.

De forma análoga, a mesma lei federal estabelece que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como as normas edilícias, devem ser simplificadas, visando à redução dos custos e ao aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (art. 2º, XV). As normas de organização do espaço urbano e o código de obras e edificações local não podem se tornar entraves para o atendimento ao direito de moradia, constitucionalmente assegurado (CF, art. 6º).

Faz parte da atividade urbanística estatal, também, promover o crescimento econômico da cidade, com o intuito de garantir trabalho aos seus habitantes. O Poder Público dispõe de instrumentos para tanto, como os *planos de desenvolvimento econômico e social* (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, III, h) e os *incentivos e benefícios fiscais e financeiros* (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, IV, c).

Da mesma forma, o lazer deve ser garantido à população, por meio da criação de parques, áreas verdes e centros de cultura e de atividades esportivas. Ainda, a circulação há de ser garantida por meio da construção de terminais e corredores de ônibus, ciclovias e linhas de trens metropolitanos e do incremento do sistema viário. Nesse sentido, a Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, determina que em todos os Municípios obri-



31 Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

32 Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

gados por lei à elaboração do plano diretor<sup>33</sup> “deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido” (art. 24, § 1º).<sup>34</sup>

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade é, portanto, o vetor da atividade urbanística estatal. O exercício da função urbanística pelo Estado (em cooperação ou não com a iniciativa privada) deve ter como norte a satisfação, no maior grau possível, das necessidades dos habitantes da urbe. Indicamos quatro delas (habitação, trabalho, lazer e circulação), mas há outras que também devem ser garantidas por meio da atividade de organização do espaço urbano, como a disponibilização do sistema de saneamento básico e de iluminação pública, serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos, proteção do patrimônio histórico e natural; todas elas estão relacionadas, de alguma forma, às quatro funções básicas, citadas de início.

O Estatuto da Cidade ampliou o rol de *funções da cidade*, ao definir o direito a cidades sustentáveis como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I).<sup>35</sup>

#### 4. Princípio da função social da propriedade urbana

Há diferentes abordagens na doutrina sobre a origem da doutrina da função social da propriedade.

Victor Carvalho Pinto, por exemplo, explica que a origem do conceito está ligada à filosofia política positivista, cujo principal formulador foi Auguste Comte (1798-1857). O positivismo defendia a existência de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista,<sup>36</sup> ideias que se identificavam com a tendência de aumento da participação estatal na economia e na organização da sociedade, que se verifica nos Estados europeus a partir de meados do século XIX.

Esses ideais influenciaram o urbanismo,<sup>37</sup> e o modelo de ordenamento territorial das cidades adotado na maioria dos países europeus passou a seguir o sistema positivista. O plano urbanístico – produzido por técnicos a partir de cálculos científicos precisos – passa a regular a possível utilização de cada terreno. Em outras palavras, o zoneamento define a função de cada propriedade (comercial, residencial, institucional) na organização do espaço urbano.

Desenvolve-se daí o conceito de função social da propriedade, introduzido no campo jurídico por Léon Duguit: a propriedade é uma função social atribuída ao proprietário, que, justamente pelo fato de possuir uma riqueza, tem essa função social a cumprir. Para o jurista francês, o proprietário tem o *dever* e o *poder* de empregar a coisa detida na satisfação de suas necessidades individuais, mas, concomitantemente, tem o *dever* e o *poder* de destinar o uso do bem para a satisfação do interesse comum de toda a coletividade.<sup>38</sup> É a

33 A edição do plano diretor é obrigatória para municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (CF, art. 182, § 1º) e nas hipóteses previstas nos artigos 41 da Lei nº 10.257/2001.

34 O conteúdo do Plano de Mobilidade Urbana é prescrito em linhas gerais pelo artigo 24 da Lei nº 12.587/2012.

35 O Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), seguindo a tendência de ampliação do conceito, prescreve que “Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer” (art. 5º, § 1º).

36 PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 164.

37 Especialmente a escola modernista, da qual fazia parte Le Corbusier.

38 DUGUIT, Léon. *Les transformations générales du droit*

lei que institui o plano urbanístico que define a destinação do bem, ou seja, prescreve como deve ser ele utilizado para que o interesse coletivo seja atendido.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que a inspiração mais próxima do princípio da função social da propriedade é a “doutrina social da Igreja”, tal como exposta nas Encíclicas *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Cennus*, de 1991, de João Paulo II. Nesses documentos pontifícios, a propriedade é associada a uma função social, qual seja, a função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.<sup>39</sup>

Controvérsias à parte, não há dúvida de que o surgimento do conceito de função social da propriedade está atrelado ao desenvolvimento do Estado Social de Direito, que, por sua vez, ocorreu, especialmente, em razão da destruição causada em solo europeu pelas duas Grandes Guerras Mundiais. Essa concepção de Estado é caracterizada pela maior intervenção do Poder Público na economia e na sociedade, com limitação mais significativa aos direitos individuais, antes considerados intangíveis pelo ideário liberal. Intervir na economia significa, em larga medida, intervir na propriedade privada, adequando o seu uso a um plano estatal.

Nessa toada, o direito de propriedade perdeu definitivamente o seu caráter absoluto, e o proprietário passou a ser obrigado a utilizar o bem não somente em proveito próprio, mas considerando o pleno respeito ao interesse social consubstanciado no plano urbanístico. Para além das limitações próprias de polícia administrativa, impõe-se ao proprietário a obrigação de utilizar o seu imóvel de acordo com as regras dispostas pelo plano urbano.<sup>40</sup>

*privé depuis le Code Napoléon*. 2. ed. rev. Paris: F. Alcan, 1920, p. 165-166.

39 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 170.

40 Antonio Carceller Fernandez, ao comentar o instituto da edificação compulsória no direito espanhol, explica que

Em razão dessas transformações, algumas Constituições promulgadas no primeiro quarto do século XX, como a Constituição da República Alemã de 1919 (Constituição de Weimar) e a Constituição Mexicana de 1917 passaram a prever normas que dispunham sobre o princípio da função social da propriedade.<sup>41</sup>

No sistema normativo brasileiro, o princípio é previsto pela primeira vez, de forma expressa, na Constituição de 1967 (art. 157, III). A Emenda nº 1, de 1969, manteve o preceito em seu artigo 160, III. Os dois Textos elencaram a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica.

Mas foi a Constituição Federal de 1988 que introduziu as transformações mais significativas na disciplina da propriedade privada em solo nacional. O Texto Constitucional vigente incluiu o princípio da função social da propriedade no rol dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, XXIII) e no rol dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, III). Além disso, o artigo 182, § 2º, prescreve que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, enquanto que a função social da propriedade rural é cumprida quando a propriedade rural atende, segundo critérios estabelecidos em lei,<sup>42</sup> aos

a qualidade de proprietário passou, em certo sentido, da esfera do *ser* para a do *fazer*; é o gozo útil dos bens, e não sua mera propriedade, que passa a ter especial amparo pelo direito. (FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de derecho urbanístico*. 2. ed. Madrid: Montecorvo, 1981, p. 287, tradução livre) A propriedade continua sendo um modo de conservar a riqueza, mas também, e sobretudo, um instrumento para produzi-la.

41 Constituição do México de 1917, artigo 27: *a Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público*. Constituição da Alemanha de 1919 (Constituição de Weimar), artigo 153: *a propriedade obriga e seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social*.

42 Trata-se da Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

requisitos indicados no artigo 186 da Carta.

Impõe o Texto Constitucional, portanto, que a utilização da propriedade atenda aos parâmetros urbanísticos definidos no plano diretor. É essa lei municipal<sup>43</sup> que define os coeficientes de aproveitamento mínimo<sup>44</sup> para cada área do território urbano. O proprietário é obrigado a atribuir ao seu imóvel essa utilização mínima, sob pena de sofrer as sanções de edificação ou utilização compulsórias, previstas no artigo 182, § 4º, I, da Constituição Federal, e no artigo 5º do Estatuto da Cidade. Ainda, o titular do domínio deve respeitar o tamanho máximo de lote fixado pelo plano diretor para cada região da cidade, sob pena de sofrer a sanção de parcelamento compulsório, prevista nos mesmos dispositivos. Descumprir esses parâmetros significa desrespeitar a função social da propriedade urbana.

Em outras palavras, o proprietário deve edificar em seu terreno a quantidade de metros quadrados necessária para se atingir o coeficiente mínimo exigido pelo plano diretor, além de atribuir ao imóvel já edificado uma utilização mínima, também definida na lei municipal para cada área do território urbano. Da mesma forma, deve parcelar seu terreno de forma a atingir o tamanho máximo de lote

permitido, pelo mesmo diploma local, para a região da cidade em que se localiza o imóvel. Em caso de descumprimento, além das sanções de parcelamento, edificação e utilização compulsórias citadas, estará o proprietário sujeito à cobrança de IPTU com alíquota progressiva no tempo (CF, art. 182, § 4º, II, e Lei nº 10.257/2001, art. 7º) e à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (CF, art. 182, § 4º, III, e Lei nº 10.257/2001, art. 8º).

Essas regras de aproveitamento mínimo são estabelecidas em prol do planejamento urbano: em áreas da cidade em que o Poder Público pretenda promover um maior adensamento populacional – em razão da existência de infraestrutura urbana disponível para tanto – são fixados coeficientes de aproveitamento mínimo mais elevados. Ao contrário, em áreas urbanas já suficientemente adensadas, o coeficiente de aproveitamento mínimo fixado pelo plano diretor deverá ser menor. Aplicam-se aqui, também, outros princípios de direito urbano, elencados pelo artigo 2º da Lei nº 10.257/2001: o que determina seja evitado “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (art. 2º, VI, c) e “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (art. 2º, VI, e).

Busca-se impedir que imóveis situados em áreas da cidade dotadas de adequada infraestrutura urbana permaneçam ociosos, sem utilização condizente com os equipamentos públicos instalados na região. Os investimentos realizados para a implantação dessa infraestrutura são custeados com recursos públicos e valorizam as propriedades situadas na área; deve o titular do domínio, portanto, dar uma utilização adequada ao seu bem – gerando riqueza, movimentando a economia local, disponibilizando moradia – e não simplesmente retê-lo sem qualquer uso, a aguardar a valorização proveniente desses investimentos.

43 O coeficiente de aproveitamento mínimo corresponde a uma limitação administrativa à propriedade (poder de polícia) e, portanto, deve ser imposto por meio de lei.

44 O coeficiente de aproveitamento é definido pelo Estatuto da Cidade como “a relação entre a área edificável e a área do terreno” (art. 28, § 1º). Nesse sentido, o Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), estabelece que “são considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos” (art. 93). Todavia, o plano diretor municipal pode definir, também, outra forma de aproveitamento mínimo, correspondente ao percentual mínimo do imóvel (já edificado) a ser efetivamente utilizado, de acordo com a região da cidade em que se situa. O Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), por exemplo, determina que “são considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto” (art. 95).

Por fim, uma última consideração: diante do preceituado pelo artigo 182, § 2º, da Constituição Federal, pode-se afirmar que a plena eficácia do princípio da função social da propriedade urbana só é possível diante da edição da lei municipal que institui o plano diretor municipal. Como os parâmetros para aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana estão definidos no plano diretor, sem a edição dessa lei municipal não há como aplicar ao proprietário urbano as sanções pelo seu descumprimento.

É certo que os dispositivos constitucionais que impõem o cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III) devem ter reconhecida sua efetividade. Porém, de acordo com o próprio Texto Constitucional (art. 182, § 2º), a plena eficácia do princípio, no que toca à propriedade urbana, somente será alcançada com a edição da lei que institui o plano diretor municipal.

Os critérios para o cumprimento da função social do imóvel devem ser objetivamente definidos em um diploma legislativo; do contrário, as sanções poderiam ser aplicadas com base em apreciação subjetiva, caso a caso, do agente público competente para fiscalizar o seu atendimento. Visto que o direito de propriedade é direito fundamental (CF, art. 5º, XXII) e os deveres de utilização do imóvel urbano são obrigações de fazer impostas com base no poder de polícia do Estado, não há dúvida de que o princípio da legalidade incide, na espécie, com todo o seu vigor.

## 5. Princípio da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização

O princípio, previsto no artigo 2º, III, da Lei nº 10.257/2001, indica a vontade do legislador de promover a participação da iniciativa privada como parceira do Poder Público na atividade de organização do espaço urbano.

A intenção do Estatuto é possibilitar à

Administração Pública suprir a insuficiência de recursos públicos para a (re)ordenação urbanística de determinada área do Município, a partir da utilização do capital privado, em regime de cooperação com os particulares, proprietários ou não dos imóveis situados na região da cidade objeto da intervenção.

Cuida-se, também, de evitar que a atividade urbanística seja realizada por meio de decisões unilaterais da Administração. Os principais destinatários da função urbanística estatal – os habitantes da cidade – são convocados para decidir, em conjunto com o Poder Público, os caminhos da atividade urbanística. Trata-se da aplicação de um método de urbanismo denominado *urbanismo concertado*.<sup>45</sup>

Essa concepção de urbanismo é caracterizada pela colaboração entre particulares e Poder Público, visando à consecução de objetivos que não podem ser alcançados sem ajuda mútua.<sup>46</sup> Transformações significativas

45 Os métodos (ou concepções) de urbanismo são diferentes formas de intervenção do Estado no espaço urbano, com o objetivo de organizá-lo e garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Não há uniformidade na doutrina quanto à classificação desses métodos. Reportase, aqui, a uma dessas classificações: *urbanismo regulamentar*, *urbanismo operacional*, *urbanismo de planificação* e *urbanismo concertado*. Mas há outras, como a proposta por Jean-Paul Lacaze: *planificação estratégica* (modificação das estruturas do espaço urbano), *composição urbana* (criação de novos bairros), *urbanismo participativo* (melhoria da vida cotidiana dos habitantes), *urbanismo de gestão* (reforço da qualidade dos serviços existentes) e *urbanismo de comunicação* (atração de empresas). Cada um desses métodos tem sua própria finalidade e seu modo de aplicação. São utilizados de acordo com a natureza dos problemas urbanos a serem enfrentados, que, por sua vez, variam muito em função do local, do momento e do contexto econômico e social. Adverte o autor que todos esses métodos conservam *domínios válidos*, ou seja, há tempo e espaço para a aplicação de qualquer um deles, a depender, como dito, das necessidades do espaço urbano. (LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. 2. ed. Campinas: Papirus, 1993, p. 20-21)

46 Antonio Carceller Fernandez explica que a expressão *urbanismo concertado* deve ser compreendida dentro de um contexto mais amplo de *administração concertada*. Nas palavras do autor, o conceito teve origem na planificação econômica francesa, como uma *terceira via*, superando as opções que dominavam a sociedade na segunda metade do século XX: o capitalismo e o socialismo. Trata-se de

no tecido urbano, em geral, exigem grandes aportes de recursos financeiros, indisponíveis, no mais das vezes, para a maioria dos Municípios brasileiros. Busca-se, por isso, atrair a iniciativa privada para que financie essas intervenções urbanísticas, em troca de benefícios que resultem em lucro para os investidores.

Além disso, o urbanismo concertado é caracterizado pela consensualidade das decisões em matéria urbana. Os planos urbanísticos, por exemplo, passam a ser produzidos com a colaboração da sociedade. A tecnocracia cede espaço à democracia, e as deliberações no processo de (re)urbanização passam a ser tomadas, conjuntamente, pelos órgãos públicos e pelos diversos setores da sociedade civil, em especial aqueles mais diretamente afetados pela intervenção urbanística.

No Brasil, as parcerias entre a Administração Pública para fins de organização urbanística começaram a ser implantadas nas décadas de 1980 e 1990, especialmente no Município de São Paulo, por meio das leis que criaram as *operações urbanas interligadas* (Lei nº 10.209/1986 e Lei nº 11.773/1995) e as *operações urbanas* (Lei nº 11.090/1991 – *Operação Urbana Anhangabaú*; Lei nº 11.732/1995 – *Operação Urbana Faria Lima*; Lei nº 11.774/1995 – *Operação Urbana Água Branca*; e Lei nº 12.349/1997 – *Operação Urbana Centro*). Ressalvadas as diferenças entre essas intervenções, todas possuem um fundamento em comum: o uso de recursos privados para o financiamento de melhorias urbanísticas. E mais: em todas é admitida a possibilidade de alteração dos índices urba-

nísticos e das características de uso e ocupação do solo em favor dos proprietários, desde que estes arquem com uma contrapartida, utilizada pelo Poder Público para atingir as metas fixadas na legislação.



O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), previu outro instrumento de concertação público-privada, que pode ser considerado, de certa forma, uma evolução das técnicas citadas no parágrafo anterior: a *operação urbana consorciada* (arts. 32 a 34-A). Não obstante as diferenças entre as antigas *operações urbanas* e as novas *operações urbanas consorciadas*,<sup>47</sup> o aspecto central da parceria é o mesmo: há o pagamento de uma contrapartida em troca da alteração dos índices urbanísticos definidos na legislação de uso e ocupação do solo urbano vigente, o que permite aos proprietários a possibilidade de construir acima dos limites fixados e atribuir usos até então vedados aos seus imóveis. Aliás,

um sistema no qual as decisões do Poder Público harmonizam-se com as dos sujeitos econômicos, visando atingir resultados ótimos. A Administração, sem abdicar de suas funções nem renunciar aos seus poderes, pretende conseguir o concurso voluntário, a livre adesão dos particulares, a partir da convicção de que somente desse modo poderão ser alcançados os objetivos fixados. Intenta-se obter a colaboração da iniciativa privada para complementar ou substituir uma gestão pública impotente para fazer frente por si só às necessidades da sociedade. (FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de derecho urbanístico*. 2. ed. Madrid: Montecorvo, 1981, p. 278)

47 Dentre as leis municipais que criaram operações urbanas consorciadas, podemos citar, no Município de São Paulo, a Lei nº 13.260/2001, que criou a *Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*; a Lei nº 13.769/2004, que aprovou a *Operação Urbana Consorciada Faria Lima* (revogando a Lei nº 11.732/1995); e a Lei nº 15.893/2013, que instituiu a *Operação Urbana Consorciada Água Branca* (revogando a Lei nº 11.774/1995). No Município do Rio de Janeiro foi editada a Lei Complementar nº 101/2009, que instituiu a *Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio*. E, no Município de Curitiba, a Lei nº 13.909/2011 criou a *Operação Urbana Consorciada Linha Verde*.

o que estimula o particular a financiar a intervenção é a possibilidade de construir acima dos coeficientes de aproveitamento previstos na legislação municipal. A parceria está, assim, efetivada: os montantes pagos para adquirir potencial adicional construtivo são aplicados na realização das obras que compõem o plano da operação (Lei nº 10.257/2001, art. 33, § 1º). Os novos índices urbanísticos, o perímetro da operação e as contrapartidas devidas pelos interessados devem estar definidos na lei municipal que cria a ação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 33).

Mais recentemente, foram editadas no Município de São Paulo a Lei nº 14.917/2009, que dispõe sobre o instrumento da *concessão urbanística*, e a Lei nº 14.918/2009, que autoriza o Poder Executivo a aplicar a concessão urbanística em uma área da cidade denominada *Nova Luz*. O atual Plano Diretor paulistano (Lei nº 16.050/2014) prevê o instrumento em seu artigo 144.<sup>48</sup>

Trata-se de uma técnica de intervenção urbanística similar à concessão de serviço público ou à concessão de serviço público precedida de obra pública, ambas previstas na Lei nº 8.987/1995: o concessionário realiza as obras de urbanização ou de reurbanização de determinada área da cidade com recursos próprios e é remunerado com a exploração dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada. Assim como na concessão comum, a Administração delega o exercício de função pública – no caso a função urbanística – ao particular, que reforma o espaço urbano com recursos próprios, por sua conta e risco, ressarcindo-se dos investimentos realizados por meio da alienação dos imóveis resultantes da operação. Está presente, portanto, o principal fundamento da *administração concertada* ou, mais

especificamente, do *urbanismo concertado*: a escassez de recursos públicos é suprida por meio da delegação do exercício da função pública ao particular.

Há, ainda, no nosso sistema normativo, a previsão de outro instituto que viabiliza a utilização de recursos privados no processo de (re)ordenação urbanística: a *outorga onerosa do direito de construir*, regulada pela Lei nº 10.257/2001 (arts. 28 a 31). Por meio desse instrumento, o proprietário de imóvel situado em área delimitada pelo plano diretor municipal obtém o direito de construir acima do coeficiente básico adotado ou atribuir ao seu imóvel uso diverso do permitido pelo zoneamento, mediante a prestação de determinada contrapartida, geralmente financeira. Os recursos auferidos pelo Poder Público por meio da outorga do direito de construir ou de alteração de uso devem ser aplicados para a consecução dos objetivos indicados no artigo 26 do Estatuto da Cidade,<sup>49</sup> todos eles relacionados à busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Há semelhança entre a outorga onerosa do direito de construir e operação urbana consorciada: nos dois casos os interessados arcam com contrapartidas em troca do aumento do potencial construtivo ou da possibilidade de atribuir ao imóvel uso diverso daquele fixado pela lei de uso e ocupação do solo. Mas há uma diferença fundamental entre os instrumentos: os montantes obtidos pela Administração com a outorga onerosa não são necessariamente aplicáveis na mesma área urbana em que os imóveis beneficiados estão localizados. Contrariamente, no caso das operações consorciadas, os recursos

48 Lei nº 16.050/2014 (Plano Diretor do Município de São Paulo): “Art. 144. Com base em autorização legislativa específica, poderá ser realizada concessão para implantar Projeto de Intervenção Urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico”.

49 Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): “Art. 26. [...] I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico”.

obtidos pelo Poder Público devem ser aplicados, exclusivamente, na própria operação. De qualquer modo, a concertação público-privada ocorre em ambos os casos: a iniciativa privada participa do processo de urbanização levado a efeito pelo Poder Público, financiando-o em troca de benefícios previstos em lei.

## 6. Concertação público-privada para fins urbanísticos e princípio da gestão democrática das cidades

As vantagens do *urbanismo concertado* convivem com o perigo que o uso indevido dos seus instrumentos jurídicos típicos representa para o meio ambiente urbano, especialmente no que toca ao aumento excessivo dos coeficientes de aproveitamento dos imóveis. Especialmente nas grandes e médias cidades brasileiras, a ausência de controle sobre as alterações dos índices urbanísticos promove a *verticalização* excessiva das zonas urbanas, e a infraestrutura pode não ser suficiente para suportar o aumento da demanda por serviços públicos gerado pelo incremento da densidade construtiva e populacional na área, o que contraria frontalmente os princípios indicados no artigo 2º, VI, *a a h* da Lei nº 10.257/2001, especialmente os que vedam “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (art. 2º, VI, *c*) e “a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente” (art. 2º, VI, *d*).

Com efeito, os interesses dos parceiros privados que financiam as operações urbanas devem ser compatíveis com o interesse de toda a sociedade em uma forma de ordenação do espaço urbano que privilegie o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O Poder Público não deve promover ações urbanísticas com intuito meramente arrecadatório, isto é, com o objetivo exclusivo de auferir recursos em função da “venda” de potencial construtivo aos proprietários privados.

Para evitar que essas distorções ocorram, torna-se imprescindível a participação dos interessados – proprietários, empreendedores, usuários, moradores e todos os que habitam a urbe – no processo de planejamento e execução das parcerias público-privadas, a fim de que todos sejam representados, e não somente os grupos mais diretamente interessados nas operações.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade impõe a gestão democrática da política urbana, “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” (art. 2º, II). Prescreve, ainda, que a lei que cria a operação urbana consorciada deve prever uma “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (art. 33, VII). O controle popular visa evitar que a concertação público-privada seja desvirtuada, a contrariar o interesse coletivo que deve presidir o exercício da função urbanística estatal.

## 7. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos

O princípio da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização está relacionado a outras duas diretrizes,<sup>50</sup> também previstas na Lei nº 10.257/2001 (art.

<sup>50</sup> É nítida a relação entre o princípio da cooperação entre governo e iniciativa privada no processo de urbanização e os princípios da justa distribuição dos bônus e ônus da atividade urbanística e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos. A parceria público-privada, além de significar uma alternativa à falta de recursos públicos para a execução da atividade urbanística, prestigia os princípios acima elencados, já que viabiliza a aplicação de recursos privados na (re)organização do espaço urbano.

2º, incisos IX e XI). Trata-se dos princípios da *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*. Esses dois princípios estão diretamente ligados entre si, razão pela qual sua abordagem será feita de forma conjunta.

A intervenção conduzida pela Administração Pública destinada a ordenar o espaço urbano promove, se bem-sucedida, a valorização dos imóveis situados no perímetro objeto da ordenação urbanística. Consequentemente, os proprietários desses bens (os que não tiveram os seus imóveis desapropriados para a execução da obra) são beneficiados pela mais-valia imobiliária resultante da aplicação de recursos públicos.

De fato, a (re)urbanização de determinada área da cidade resulta em sua valorização, em razão do incremento da infraestrutura urbana decorrente da operação; consequentemente, há um aumento do valor de mercado dos imóveis localizados no perímetro da intervenção. Caso a operação seja realizada com recursos exclusivamente públicos, a elevação do preço da propriedade privada terá sido fruto do esforço coletivo, já que o dinheiro aplicado na operação provém do erário. É evidente, nesse caso, a contrariedade ao princípio da isonomia, fundamento dos dois princípios estudados neste item.

Para evitar esse tipo de consequência indesejada da atividade urbanística, há instrumentos jurídicos cuja finalidade é garantir a justa distribuição (perequação)<sup>51</sup> dos

benefícios decorrentes do processo de (re)urbanização ou a recuperação da mais-valia imobiliária resultante de investimento público. O Estatuto da Cidade prescreve alguns deles: *contribuição de melhoria* (art. 4º, IV, b), *outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso* (arts. 4º, V, n, e 28 a 31), *transferência do direito de construir* (arts. 4º, V, o, e 35) e *operação urbana consorciada* (arts. 4º, V, p, e 32 a 34-A). Já o Decreto-lei nº 3.365/1941 prevê a *desapropriação extensiva*, também conhecida como *desapropriação por zona* (art. 4º).

A contribuição de melhoria é espécie tributária prevista na Constituição Federal (art. 145, III), no Código Tributário Nacional (art. 81 e 82) e no Decreto-lei nº 195/1967. O tributo é devido pelo proprietário do imóvel valorizado em razão da execução de obra pública. O sobrepreço é decorrência de investimento público e o Poder Público deve recuperar esses montantes, a evitar que a aplicação de recursos do erário beneficie extraordinariamente apenas um grupo de contribuintes – os titulares dos imóveis localizados na região objeto da intervenção.

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a operação urbana consorciada, instrumentos do urbanismo concertado, como visto, promovem a utilização de recursos privados no processo de (re)organização do espaço urbano. Os proprietários de imóveis situados em área urbana arcam com determinadas contrapartidas previstas em lei, a fim de usufruir do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico ou atribuir ao seu imóvel um uso a princípio vedado pela lei municipal de uso e ocupação do solo. Os montantes pagos pelos proprietários (ou investidores, no caso da operação urbana consorciada) são aplicados na execução de obras urbanísticas.<sup>52</sup>

51 Termo utilizado pela doutrina portuguesa como sinônimo de *justa distribuição*. Nesse sentido, Fernando Alves Correia ressalta que o caráter desigualitário das normas jurídico-urbanísticas, não obstante fazer parte da sua essência, “deve ser, por força do princípio da igualdade, condensado nos artigos 13º e 266º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa, eliminado ou pelo menos atenuado, através da adoção pelo ordenamento jurídico de instrumentos ou mecanismos adequados, designadamente por meio de técnicas de perequação de benefícios e encargos resultantes dos planos urbanísticos”. (CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2006, v. I, p. 65)

52 No caso da operação urbana consorciada, os recursos privados devem ser aplicados na execução de melhoramentos a serem implantados no perímetro em que se situa o imóvel objeto de valorização, ou seja, na própria área da operação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 33, § 1º).



Busca-se evitar, assim, que a valorização extraordinária dos imóveis beneficiados pela execução dessas obras decorra apenas e tão somente de investimentos públicos. Os benefícios da organização do espaço urbano são, dessa forma, distribuídos de forma isonômica, já que aqueles diretamente beneficiados arcam com os custos da atividade.

A transferência do direito de construir (Lei nº 10.257/2001, arts. 4º, V, o, e 35) também é fundamentada no princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atividade urbanística. Assim como os bônus decorrentes do processo de urbanização (valorização reflexa) devem ser distribuídos entre todos os que habitam a urbe – porque todos contribuem para a ação urbanística por meio do pagamento de tributos –, os ônus que atingem especialmente determinado(s) proprietário(s) da mesma forma devem ser repartidos; afinal, as restrições ao direito de propriedade de alguns são efetivadas no interesse de toda a coletividade.

É possível que certas decisões da Administração Pública sobre a ordem urbanística resultem na diminuição do coeficiente de aproveitamento máximo de determinado

imóvel. Nestes casos, o seu proprietário, em regra, sofre o prejuízo financeiro decorrente da redução da área edificável do terreno. A restrição pode decorrer da instituição de servidão administrativa, de tombamento ou mesmo da desapropriação parcial do imóvel – instrumentos que atingem propriedades específicas e não um conjunto indeterminado de imóveis, como no caso das limitações administrativas.<sup>53</sup>

A transferência do direito de construir permite que a diminuição do valor da propriedade seja compensada com a venda do potencial construtivo que não poderá mais ser utilizado naquele imóvel, em decorrência da restrição. O titular que sofre uma redução do seu direito de construir pode exercê-lo em outro local, adicionando área edificável a outro imóvel de sua propriedade (Lei nº 10.257/2001, art. 35). Assim, será ressarcido do prejuízo sofrido em razão do sacrifício a que foi submetido – os ônus da atividade urbanística serão, dessa forma, devidamente distribuídos entre todos os beneficiados pela sua execução.

Por fim, indica-se a *desapropriação extensiva*, também conhecida por *desapropriação por zona*, como mais um dos instrumentos de política urbana que visam recuperar os investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. O artigo 4º do Decreto-lei nº 3.365/1941 permite que a desapropriação abranja tanto “a área contígua necessária ao

53 A doutrina costuma indicar que a diferença essencial entre as limitações administrativas à propriedade e as restrições ao direito de propriedade é a necessidade de indenização ao titular do domínio. Em regra, a imposição de limitações não gera indenização, especialmente por atingirem propriedades indeterminadas, enquanto que as restrições (servidões, tombamento, desapropriação) são indenizáveis, por atingirem bem específico (ou bens específicos), reduzindo o seu valor econômico. Por todos, Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os sacrifícios do direito de propriedade são indenizáveis, “sempre que impliquem real declínio da expressão econômica do bem ou subtraíam de seu titular uma utilidade que frua”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 895)

desenvolvimento da obra pública a que se destina” como as zonas circunvizinhas que “se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização”.

A finalidade da desapropriação dos imóveis que serão expressivamente valorizados em razão da obra pública executada é evitar que a mais-valia imobiliária permaneça exclusivamente com os proprietários privados. Afinal, nesses casos, o aumento do preço dos imóveis decorre da aplicação de recursos do erário. O objetivo é recuperar este investimento, justamente por meio da desapropriação e posterior revenda dos imóveis situados no perímetro do melhoramento, ou em seus arredores.

Na realidade, a contribuição de melhoria e a desapropriação contígua são instrumentos de difícil aplicação prática. A regulamentação geral sobre a contribuição (CTN, arts. 81 e 82, e Decreto-lei nº 195/1967) é de veras complexa e de difícil aplicação prática.<sup>54</sup> Quanto à desapropriação contígua, trata-se de instituto raramente utilizado pelo Poder Público: a escassez de recursos públicos inviabiliza a expropriação de áreas que não correspondam ao estritamente necessário à execução da obra pública.

Já a aplicação da outorga onerosa e da operação consorciada permite a aplicação de recursos privados diretamente na execução dos melhoramentos urbanísticos. Não há necessidade, portanto, de recuperar investimentos realizados pela Administração: é a própria iniciativa privada que financia a (re) organização do tecido urbano. Por sua vez, a transferência do direito de construir tem a

vantagem de evitar que o Poder Público seja obrigado a indenizar o particular em razão da diminuição do valor de seu patrimônio, provocada pela imposição de restrições ao seu direito de propriedade. O proprietário, como visto, é ressarcido pela alienação do potencial construtivo que não pode mais ser utilizado em virtude da intervenção estatal. Assim, os ônus da atividade urbanística são distribuídos sem o dispêndio de recursos do erário, o que facilita o cumprimento da norma prevista no artigo 2º, IX, da Lei nº 10.257/2001.

## 8. Garantia do direito a cidades sustentáveis

O artigo 2º, I, da Lei nº 10.257/2001 determina dentre as diretrizes da política urbana a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. A previsão legal está, a toda evidência, fundamentada no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, que consagra o princípio do desenvolvimento sustentável.<sup>55</sup> Dizer que o crescimento das cidades deve ser sustentável equivale a afirmar que o desenvolvimento econômico da urbe deve ser compatibilizado com a manutenção da qualidade de vida dos seus presentes e futuros habitantes.

O crescimento econômico deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade: a atividade econômica gera os re-

54 Nas palavras de Geraldo Ataliba, “as normas gerais vigentes (arts. 81 e 82 do CTN) estabelecem tantos requisitos para aplicação da c.m. que a tornam de impossível aplicação, além de deformá-la, descaracterizando-a. São nitidamente inconstitucionais e, pois, não obrigatórias para Estados e Municípios, que têm direito de instituir seus tributos sem serem peiados por lei complementar, em casos, como o da c.m., nos quais a dicção constitucional foi suficiente para delinear a competência”. (ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 179)

55 “[...] a política ambiental não deve se erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um dos seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material”. (MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 53) Desenvolvimento sustentável, nos termos do artigo 225 da Carta, significa a compatibilização entre crescimento econômico e preservação de recursos naturais para as presentes e futuras gerações; no futuro a utilização de recursos da natureza – que são limitados – também será imprescindível para o desenvolvimento. Daí o princípio ser denominado de *princípio da solidariedade intergeracional*.

curtos necessários para que a infraestrutura urbana (saneamento ambiental, transportes, serviços públicos em geral) seja instalada.

A norma em questão guarda relação com muitos outros dispositivos do mesmo artigo 2º da Lei nº 10.257/2001. O inciso IV, por exemplo, prevê como diretriz da política urbana o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. A política urbana deve ser executada de modo a evitar a concentração da atividade econômica em apenas algumas áreas do município, em detrimento de outras regiões mais carentes da cidade; ou seja, o planejamento urbano deve promover a efetiva distribuição espacial das atividades econômicas em todo o território da urbe.

A concentração das atividades econômicas em apenas algumas áreas da cidade traz problemas graves de deslocamentos da população trabalhadora dos bairros periféricos (as chamadas “cidades-dormitório”) até as áreas urbanas em que se concentra a atividade econômica. A ideia é aproximar o local de moradia do local de trabalho, a fim de minorar os problemas de circulação que atingem as grandes cidades brasileiras.

Ainda, a concentração econômica deve ser evitada por gerar o aumento desproporcional do valor da terra urbana nos bairros centrais das cidades, fator que dificulta ainda mais o acesso à moradia por parte da população de baixa renda. Esse contingente é levado a se instalar em áreas de ocupação proibida, como mananciais, áreas de risco e margens de rios, o que causa problemas ambientais de difícil solução.

Daí a edição de leis que criam incentivos tributários para empresas que se instalam em áreas urbanas menos favorecidas economicamente. Trata-se de instrumento de política urbana previsto no artigo 4º, IV, c do Estatuto da Cidade.

Outras duas diretrizes relacionadas ao princípio abordado neste item estão indicadas nas alíneas *f*, *g* e *h* do inciso VI do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001. De acordo com esses preceitos, a ordenação e controle do uso do solo deve ser realizada de forma a evitar a “deterioração das áreas urbanizadas”, a “poluição e a degradação ambiental” e a “exposição da população a riscos de desastres”.

Deve ser citado, ainda, o princípio que impõe seja a política urbana efetivada de modo a proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, XII). Alguns dos instrumentos legais para a consecução dessa diretriz estão previstos no Estatuto da Cidade como instrumentos de política urbana, como o “tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano” (art. 4º, V, *d*) e a “instituição de unidades de conservação” (art. 4º, V, *e*).<sup>56</sup>

Por derradeiro, destaca-se o princípio que determina o “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, XVII). O estímulo à construção sustentável pode ser criado a partir da concessão de “incentivos e benefícios fiscais e financeiros” (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, IV, *c*). Podem ser concedidos financiamentos a juros subsidiados e isenções, por exemplo, ao proprietário que utilizar tecnologias que reduzam o consumo de bens da natureza, como nos casos de utilização de energia solar para geração de eletricidade.<sup>57</sup>

56 Cabe ressaltar que as normas gerais para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação estão dispostas na Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

57 Há leis que tornam obrigatória a utilização desse tipo de tecnologia. A Lei nº 14.459/2007, do Município de São Paulo, por exemplo, acrescentou o item 9.3.5 à Seção 9.3 - Instalações Prediais - do Anexo I da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992 (Código de Obras e Edificações), deter-

## 9. Gestão democrática das cidades

A diretriz está prevista no artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/2001: na execução da política urbana deve ser garantida a “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”.

O princípio da gestão democrática das cidades garante a participação direta da população na atividade de organização do espaço urbano. Os instrumentos de gestão democrática, previstos nos artigos 43 a 45 do Estatuto, devem ser aplicados tanto na formulação quanto na execução do plano urbanístico. O processo de elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor devem contar com a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (art. 40, § 4º, da Lei nº 10.257/2001).

Na realidade, a gestão democrática não é exclusiva do direito urbanístico. Há diplomas legais de direito administrativo que também preveem a utilização de mecanismos de democracia direta: a Lei nº 8.666/1993 prevê audiência pública para licitações de maior valor (art. 39) e a Lei nº 11.079/2004 impõe a submissão da minuta do edital da parceria público-privada à consulta pública (art. 10, VI). A participação dos administrados é uma das premissas da já referida *administração consensual* ou *concertada*.<sup>58</sup>

---

minando que novas edificações devem “ser providas de instalações destinadas a receber sistema de aquecimento de água por meio do aproveitamento da energia solar, na conformidade das disposições de lei específica sobre a matéria”.

58 Fernando Dias Menezes de Almeida cita como exemplos de instrumentos jurídicos da *administração consensual*: as audiências e consultas públicas previstas no Estatuto da Cidade; a audiência pública realizada previamente ao início de processos licitatórios destinados a contratações de maior vulto (art. 39 da Lei nº 8.666/1993); submissão da minuta do edital da parceria público-privada a consulta pública, nos termos do artigo 10, VI, da Lei nº

Ocorre que, no direito urbanístico, os mecanismos de gestão democrática não são aplicados de forma episódica; sua utilização é pressuposto para edição do instrumento básico da política de desenvolvimento urbano: o plano diretor municipal.

De fato, a Lei nº 10.257/2001 exige, “no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (art. 40, § 4º, I). Assim, a realização de audiências públicas é requisito de validade do processo legislativo que dá origem ao plano; caso não tenham sido realizadas ou não tenham sido devidamente divulgadas, a lei que institui o plano diretor deve ser considerada inválida.

Ora, o plano diretor é o principal instrumento de política urbana. A aplicação da maior parte dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade depende de sua previsão no plano diretor. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios somente podem ser aplicados em áreas incluídas no plano diretor (Lei nº 10.257/2001, art. 5º); o direito de preempção, igualmente, incidirá em áreas definidas no plano (art. 25); da mesma forma, as áreas para aplicação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e das operações urbanas consorciadas devem estar fixadas no plano diretor (arts. 28, 29 e 32).

Trata-se de aplicação do *princípio da reserva de plano*,<sup>59</sup> segundo o qual todo o tipo

---

11.079/2004; e a participação popular no processo de licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução CO-NAMA nº 09/1987. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 346-347)

59 Victor Carvalho Pinto ensina que o princípio da reserva de plano consiste “na exigência de que as medidas que possam a vir afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam

de intervenção no espaço urbano deve estar previsto no plano diretor. O exercício da função urbanística é fruto de planejamento, que deve abranger toda a atividade da Administração em matéria urbana. A edição de leis esparsas prescrevendo a aplicação de instrumentos não previstos no plano diretor prejudica a execução do planejamento e, muitas vezes, impede a consecução dos seus objetivos.

Isso quer dizer que a utilização de todos esses instrumentos urbanísticos deve ser objeto de discussão nas audiências públicas que antecedem a edição do plano diretor, o que demonstra a enorme importância desse mecanismo de democracia direta para a atividade de organização do espaço urbano. Nas audiências, é discutida a possibilidade de aplicação de cada um desses institutos, as áreas do território urbano que podem ser objeto de intervenção e o zoneamento municipal. A gestão democrática em matéria urbanística, portanto, ocupa local de destaque e sua inobservância provoca a nulidade dos atos normativos editados.

Vale ressaltar que, de acordo com o entendimento por nós adotado, o resultado dessas audiências não vincula os órgãos públicos.<sup>60</sup> No entanto, à Administração,

---

ser executadas”. Para o autor, o princípio da reserva do plano urbanístico impede que intervenções urbanísticas planejadas convivam com ações não planejadas, o que seria prejudicial para o planejamento urbano globalmente considerado. Através da imposição da previsão das ações urbanísticas na lei que institui o plano diretor, permite-se que tais ações sejam “decididas após cuidadosa ponderação das alternativas e avaliação de seus efeitos”. (PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 217-220)

60 É a posição assumida por Mariana Mêncio. A autora justifica seu entendimento com base no fato de que na audiência pública há o comparecimento apenas de uma minoria dos cidadãos, cuja vontade não pode se sobrepor à dos representantes eleitos por toda a sociedade. Nas suas palavras, “os institutos da democracia participativa não podem se sobrepor aos institutos da democracia representativa, que, por força de previsão legal, possibilita por meio de eleições livres e democráticas a escolha dos representantes políticos, que deverão deliberar sobre os assuntos administrativos e legislativos”. (MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 155)

caso não acate aquilo que foi decidido pelos cidadãos que compareceram a esses encontros, restará o dever de motivar sua decisão e impor de que forma o território deverá ser organizado. Afinal, a participação daqueles que habitam a cidade, destinatários da política urbana, é obrigatória, mas o titular da função urbanística é a Administração Pública, que pode, de forma motivada, decidir contrariamente à vontade daqueles que comparecem às consultas públicas.

A participação popular não afasta a importância do protagonismo estatal na atividade urbanística. A organização do espaço urbano é função pública – *dever-poder* da Administração Pública – e sua titularidade, portanto, é indelegável. Como garantidor da prevalência do interesse público sobre o privado, deve o Poder Público – por meio de seus órgãos técnicos especializados ou de entidades da administração indireta criadas para esse fim – ser o condutor principal da ação urbanística. Essa orientação visa evitar que a política urbana seja dominada por setores específicos da sociedade, que busquem garantir privilégios muitas vezes incompatíveis com o interesse coletivo.

Em outras palavras, não é possível substituir o Estado pela iniciativa privada no papel de orientador da atividade de organização do espaço urbano. A afirmação vai ao encontro do Texto Constitucional, que determina que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo Poder Público municipal (art. 182).

## Conclusão

O direito urbano conquistou sua autonomia definitiva a partir da edição da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o prescrito nos artigos 24, I e 182-183. O primeiro dispositivo atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, isto é, determina que suas normas gerais sejam editadas pela União e suplementadas

por Estados e Distrito Federal. O Município também pode suplementá-las, em virtude do artigo 30, II, da Carta.

O Texto Constitucional refere-se expressamente ao direito urbanístico ao lado de outros ramos do direito público (art. 24, I) – o que não foi feito nas Constituições anteriores –, a demonstrar que sua plena autonomia foi alcançada. Ainda, dedicou o Capítulo II do Título VII (*Da ordem econômica e financeira*) inteiramente à política urbana.

Ademais, verifica-se no sistema de normas de direito urbanístico a previsão de princípios que lhe são próprios, o que reforça a conclusão pela autonomia desse ramo do direito público.

Essas normas principiológicas pautam a atividade de organização do espaço urbano: o Poder Público, quando do exercício de sua função urbanística, deve obediência a um rol de princípios específicos dessa área de atuação estatal.

É certo que a atividade urbanística é também regulada por princípios típicos de outros ramos do direito público – especialmente do direito administrativo, ambiental, tributário e financeiro. Afinal, o exercício da *função urbanística* – que equivale ao *dever-poder* da Administração de promover a adequada organização da vida nas cidades – é expressão do exercício da *função administrativa* do Estado. Portanto, inevitavelmente, os princípios aplicáveis a esta são extensíveis àquela.

Além disso, é verdade que muitos dos princípios de direito urbanístico objeto de estudo neste trabalho estão presentes em outros subsistemas jurídicos de direito público, como o direito administrativo e o direito financeiro.

Por exemplo, citemos o *princípio da reserva de plano*. O planejamento, em verdade, é condição para o exercício da função administrativa como um todo. A Constituição Federal prevê, no capítulo relativo às Finanças Públicas (arts. 163 a 169), que a atividade da Administração Pública deve ser planejada, é dizer, fundamentada em leis que estabeleçam o *plano plurianual*, as *diretrizes orçamentárias* e os *orçamentos anuais*. Assim, o princípio do planejamento deve guiar toda a atividade da Administração e não somente a atividade urbanística. Da mesma forma, os mecanismos de *gestão democrática* (audiências, consultas públicas, dentre outros) estão previstos, por exemplo, na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993, art. 39) e na lei federal que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004, art. 10, VI).

Mas isso não impede reconhecer a autonomia do direito urbano; como visto, esses princípios comuns a outros ramos têm um enfoque próprio quando incidentes sobre a questão urbana. Quanto ao princípio da reserva de plano, a aplicação de todos os instrumentos urbanísticos deve estar prevista no plano diretor, sob pena de invalidade; já o princípio da gestão democrática incide de tal forma sobre a atividade urbanística que a não-realização de audiências públicas a inviabiliza por completo, visto que se trata de requisito indispensável para a edição do plano diretor.

Ademais, há diretrizes que incidem, especialmente, no momento em que a Administração está a organizar o espaço público. A previsão desses princípios específicos comprovam que o direito urbano já não pode ser tratado como um simples tópico do direito administrativo.

## Referências

- ALFONSO, Luciano Parejo. *Derecho urbanístico: instituciones básicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CHARLES, Hubert. *Les principes de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1993.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2006. v. I.
- DI LORENZO, Italo. *Diritto urbanistico*. Torino: Editrice Torinese, 1973.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.
- DUGUIT, Léon. *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. 2. ed. rev. Paris: F. Alcan, 1920.
- FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de derecho urbanístico*. 2. ed. Madrid: Montecorvo, 1981.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 22. ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico I*. Madrid: Civitas, 1979.
- GILLI, Jean-Paul; LANVERSIN, Jacques de. *Lexique droit de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.
- KALFLÈCHE, Grégory. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. 2. ed. Campinas: Papirus, 1993.
- LE CORBUSIER. *La Charte d'Athènes* (suivi de entretien avec les étudiants des écoles d'Architecture). Paris: Les Éditions de Minuit, 1957.
- \_\_\_\_\_. *Urbanismo*. Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 3. ed. Paris: Éditions Dalloz, 1996.
- PARADA, Ramón. *Derecho administrativo III – Bienes públicos e derecho urbanístico*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2004.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) *Estatuto da cidade: (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2003.