



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Cláudia Alves de Oliveira

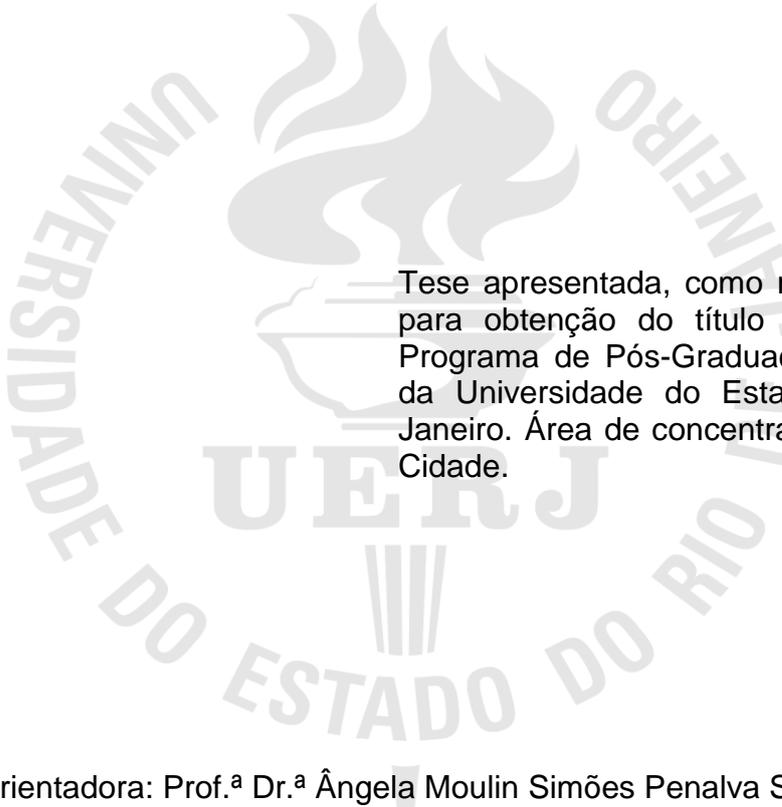
**O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: Plano Diretor
Decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência**

Rio de Janeiro

2011

Cláudia Alves de Oliveira

O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ângela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

O48p Oliveira, Cláudia Alves de.

O plano diretor no ordenamento jurídico brasileiro : plano diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência / Cláudia Alves de Oliveira - 2011.

187 f.

Orientador: Ângela Moulin Simões Penalva Santos.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito urbanístico - Teses. 2. Planejamento urbano - Teses. I. Santos, Angela Moulin S. Penalva, 1956-. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Cláudia Alves de Oliveira

O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovado em: 24 de março de 2011.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ângela Moulin Simões Penalva Santos (Orientadora)
Faculdade de Direito da UERJ

Prof. Dr. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro
Faculdade de Direito da UERJ

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota
Faculdade de Direito da UERJ

Prof.^a Dr.^a Rosângela Lunardelli Cavallazzi
Faculdade de Direito da PUC/RJ

Prof.^a Dr.^a Vera Lucia Ferreira Motta Rezende
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFF

Rio de Janeiro

2011

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às minhas filhas Clara e Cecília.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter vencido todos os desafios e concluído mais esta etapa em minha vida.

A meus pais, Antonio e Manuela por sempre terem incentivado meu crescimento acadêmico e me apoiado incondicionalmente em minhas empreitadas.

À minha orientadora, Professora Ângela Moulin, exemplo de competência e vocação pela vida acadêmica, pela sensibilidade com que examinou o projeto que lhe apresentei e por acompanhar a execução deste trabalho com tanta dedicação.

Aos colegas do programa de mestrado e doutorado pela rica troca de experiências.

À Maria Christina Carvalho, por sua inestimável amizade e invejável perfeccionismo, que me permitiram concentrar esforços no conteúdo deste trabalho, enquanto ela se dedicava à formatação final do texto.

Muito obrigada,
Cláudia Alves de Oliveira

É claro, portanto, que a cidade tem precedência por natureza sobre o indivíduo. De fato, se cada indivíduo isoladamente não é auto-suficiente, conseqüentemente em relação à cidade ele é como as outras partes em relação a seu todo, e um homem incapaz de integrar-se numa comunidade, ou que seja auto-suficiente a ponto de não ter necessidade de fazê-lo, não é parte de uma cidade, por ser um animal selvagem ou um deus. Existe naturalmente em todos os homens o impulso pra participar de tal comunidade, e o homem que pela primeira vez uniu os indivíduos assim foi o maior dos benfeitores.

Aristóteles, Política, I, 1253b, 15-6.

RESUMO

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. *O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência*, 2011. 177f. Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Este trabalho aborda relevante tema jurídico para as cidades brasileiras. Apesar das normas editadas e dos esforços empreendidos pelo Poder Público na execução da política urbana nos últimos anos, os novos conceitos do direito urbanístico carecem de maior clareza, sobretudo no que respeita ao planejamento urbano. Na tentativa de se transformar a cidade real na cidade ideal foram desenvolvidas técnicas do planejamento urbano, sendo o plano diretor seu principal instrumento. A partir da Constituição Federal de 1988 impõe-se tratamento jurídico ao plano diretor, instituto trazido de outros ramos da ciência para regular o exercício do direito de propriedade e promover o desenvolvimento da cidade, garantindo-se, ainda, a participação da sociedade na elaboração, execução e controle do planejamento urbano. Apuram-se os limites do poder local no estabelecimento da política de desenvolvimento da cidade com base na repartição de competências constitucionais em matéria urbanística e nas normas que regem a política urbana nacional. Examina-se o plano diretor da cidade, no cenário jurídico nacional, adotando-se como caso referência o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992. Justifica-se esta opção pela rica experiência no trato da coisa urbana adquirida ao longo da singular trajetória da cidade, que a mantém, ainda hoje, como referência nacional. Conclui-se que a Constituição Federal atribuiu ao plano diretor a tarefa de fixar os limites ao exercício do direito de propriedade, cujo conteúdo é definido de acordo com as funções da cidade. Por fim, defende-se a tese de que o plano diretor tem natureza jurídica de lei programática, situando-se no topo da legislação, logo abaixo da Lei Orgânica Municipal, impondo-se sua observância pelo legislador ordinário e pelo administrador no contínuo processo de planejamento urbano.

Palavras-chaves: Direito urbanístico. Planejamento urbano. Plano Diretor.

ABSTRACT

This paper addresses relevant legal issue for Brazilian cities. Although the standards issued and the efforts undertaken by the Government in the implementation of urban policy in recent years, new concepts of urban law lack clarity, especially with regard to urban plan. Techniques were developed in order to turn the real city into the ideal city, making the master plan their primary instrument. Since the 1988 Federal Constitution the master plan, an institute brought from other branches of science to regulate the exercise of property rights and promote the development of the city, ensuring also the participation of society in creating, execution and control of urban planning, is under legal treatment. The limits of local government in establishing the city's development policy are based on the constitutional division of powers in urban matters and on the national law of urban policy. The Decennial Plan of the City of Rio de Janeiro, adopted in 1992, was taken as reference case to examine the city's master plan on the national legal scene. This choice is justified by the rich experience in dealing with urban gained along the natural trajectory of the city, which maintains it today as a national reference. We conclude that the Constitution gave the master plan the task of setting limits to the exercise of property rights whose content is defined according to the functions of the city. Finally, it defends the thesis that the master plan has the legal nature of programmatic law, standing on top of legislation, just below the Municipal Organic Law, imposing its observance by the ordinary legislator and administrator in the ongoing urban planning.

Keywords: Urban Law. Urban planning. Master Plan.

SUMARIO

	INTRODUÇÃO	12
1	CIDADE	15
1.1	Evolução Histórica	15
1.2	Conceitos	20
2	A QUESTÃO URBANA NO BRASIL	24
2.1	Processo de urbanização brasileiro	24
2.1.1	<u>As primeiras cidades brasileiras - coloniais e imperiais</u>	24
2.1.2	<u>A cidade ainda colonial da República Velha</u>	30
2.1.3	<u>A cidade industrial – a industrialização como motor da urbanização</u>	32
2.1.4	<u>O surgimento de novas forças políticas na cidade – reforma urbana</u>	36
2.1.5	<u>A cidade do milagre econômico – a tecnocracia do período militar</u>	37
2.1.6	<u>Mobilização popular por uma política urbana</u>	39
2.1.7	<u>O marco legal da política urbana nacional – o Estatuto da Cidade</u>	42
3	PLANO URBANO	44
3.1	Planejamento urbano	46
3.1.1	<u>As intervenções sanitaristas nas cidades</u>	48
3.1.2	<u>Os planos de cidades ideais</u>	51
3.1.3	<u>O planejamento funcional dos urbanistas</u>	53
3.1.4	<u>Plano Diretor participativo do Estatuto da Cidade</u>	55
4	PLANO DIRETOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	59
4.1	Competências urbanísticas na Constituição Federal	61
4.2	O Plano Diretor como instrumento da política urbana constitucional	66
5	O PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE	70
5.1	Diretrizes da política urbana no Estatuto da Cidade	70
5.2	Instrumentos de planejamento previstos no Estatuto da	

	Cidade.....	72
5.3	A natureza jurídica do Plano Diretor.....	73
5.4	A obrigatoriedade do Plano Diretor.....	80
5.5	Conteúdo do Plano Diretor.....	82
5.6	Procedimento de elaboração e revisão do Plano Diretor....	85
6	BREVE HISTÓRICO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO.....	90
7	EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	97
7.1	A política urbana na Constituição do Estado do Rio de Janeiro.....	98
7.2	A política urbana na Lei Orgânica Municipal.....	101
7.3	A política urbana do Plano Diretor.....	103
7.4	Políticas e instrumentos relacionados aos princípios básicos do Plano Diretor.....	107
7.4.1	<u>Política ambiental.....</u>	109
7.4.2	<u>Proteção do patrimônio cultural.....</u>	113
7.4.3	<u>Política habitacional.....</u>	122
7.4.4	<u>Do solo criado.....</u>	130
7.4.5	<u>Operação interligada.....</u>	132
7.4.6	<u>Urbanização consorciada.....</u>	140
7.5	A execução do Plano Diretor de 1992.....	143
8	A LEI DO PLANO DIRETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	146
8.1	Direito social ao planejamento urbano.....	146
8.2	Plano Diretor: lei formal e material.....	149
8.3	Plano Diretor como norma programática.....	152
8.4	Limites para alteração do Plano Diretor.....	154
9	CONCLUSÃO.....	161
	REFERÊNCIAS.....	166
	Legislação.....	177
	<u>Constituição e leis federais.....</u>	172
	<u>Leis municipais.....</u>	178

<u>Decretos municipais</u>	181
Jurisprudência	183
Sites Consultados	185

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a tese de que a execução do planejamento urbano expresso no Plano Diretor é elemento essencial para que o direito de propriedade seja exercido em atendimento a sua função social, de modo que restem atendidas as funções básicas da cidade, nos termos da Constituição Federal.

O planejamento urbano tem origem em outros ramos do conhecimento, apenas com a edição da Constituição Federal de 1988 o plano diretor passou a ter formatação legal. Assim, para se abordar juridicamente o plano diretor, é necessário o prévio conhecimento do que seja o objeto do planejamento urbano, a cidade.

No capítulo introdutório cuidamos de fazer uma síntese da evolução histórica da cidade das sociedades de pessoas de 3.500 A.C. à cidade global do século XXI. Abordamos, também, as concepções utilizadas para conceituar a cidade pelos diversos ramos da ciência que estudam esse fenômeno.

Em seguida apresentamos o processo de urbanização brasileiro desde a forma de ocupação do território colonial, com o surgimento dos primeiros núcleos urbanos, passando pelo fortalecimento das cidades portuárias como forma de incrementar a política econômica baseada na exportação agrícola, até o movimento de industrialização do país que impulsionou a urbanização e mudou as forças políticas na cidade.

O tratamento constitucional das funções sociais da cidade é legitimado pelo intenso processo de urbanização da sociedade brasileira, que na atualidade tem 82% da população em área urbana.

Para analisar o novo instrumento é importante conhecer a evolução técnica do planejamento urbano para que se tenha noção do modelo acolhido

pela ordem urbanística constitucional. Sempre existiram duas cidades: a real - plena de mazelas a serem corrigidas - e a ideal - simplesmente perfeita. Na tentativa de se transformar a cidade real na cidade ideal foram desenvolvidas as técnicas do planejamento urbano. Dos desenhos para implantação de cidades e das intervenções pontuais com fins sanitaristas e estéticos, a ciência evoluiu para tratar a cidade como um organismo único e dinâmico que atenda às demandas sociais.

Concluído o enfoque multidisciplinar desta tese, passamos a examinar juridicamente o plano diretor da cidade. Com base na repartição de competências constitucionais para o tratamento das questões urbanas e das normas que regem a política urbana nacional, apuramos os limites do poder local no estabelecimento da política de desenvolvimento da cidade. Analisamos as condicionantes legais do plano diretor, como sua natureza jurídica, a obrigatoriedade de sua elaboração, seu conteúdo mínimo e o processo de elaboração e revisão.

Utilizamos o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro como caso referência para aprofundar os conceitos jurídicos aplicáveis ao plano diretor. Justifica-se esta opção pela rica experiência no trato da coisa urbana adquirida ao longo da singular trajetória da cidade, que a mantém, ainda hoje, como referência nacional. A história de urbanização da cidade do Rio de Janeiro é bastante peculiar, local que repentinamente deixou de ser mera cidade colonial ao receber a Família Real e assumir a condição de capital da antiga metrópole, posição que manteve durante o Império e a República. Alvo de várias intervenções urbanísticas executadas para lhe conferir a feição de cidade moderna, vivenciou, ainda, a peculiar experiência de ser a Cidade-Estado da Guanabara, com a transferência da capital para Brasília, para depois passar a ser apenas um município, capital de um novo estado criado pela fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

Em 1992 foi elaborado o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro com base nos mesmos conceitos que inspiraram o Estatuto da Cidade

aprovado em 2001. A ausência da lei federal não impediu que se fixassem as diretrizes de desenvolvimento da cidade, contudo impediu a aplicação dos novos instrumentos urbanísticos constitucionais.

A experiência carioca, mesmo anterior ao Estatuto da Cidade, comprova a tese defendida de que o planejamento urbano é um direito social constitucionalmente protegido, exercitável mediante a elaboração do plano diretor democrático, com força de lei, que definirá o conteúdo do direito de propriedade a ser exercido para que a cidade cumpra suas funções sociais e o cidadão possa usufruir de outros direitos sociais como moradia, saúde, educação, segurança, trabalho e lazer.

O plano diretor é o instrumento elegido pela Constituição para que se realize o objetivo de uma cidade socialmente justa para todos, garantindo-se a sadia qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado para gerações presentes e futuras.

1. CIDADE

Ao se discutir as regras que servem como balizadores dos direitos econômicos exercidos na área urbana é necessário que se compreenda o funcionamento da cidade. A análise das normas que pretendem conformar o crescimento urbano pressupõe o conhecimento de seu objeto, a cidade.

Assim, neste capítulo tratamos da área urbana, caracterizada pela edificação contínua e a existência de equipamentos sociais destinados às funções básicas da cidade - habitação, trabalho, recreação e circulação - indicando o processo de evolução da cidade atual e sua conceituação.

1.1 Evolução histórica

O ser humano organizou-se socialmente, existindo referência do surgimento das primeiras cidades por volta de 3500 A.C. na região dos rios Tigre e Eufrates. Contudo, apenas no século XIX, com o fenômeno urbano, começou a se desenhar a cidade tal como a conhecemos, como resultado das mudanças organizacionais da sociedade ao assumir uma nova feição produtiva da cidade capitalista.

Sjoberg¹ estabelece três níveis de organização humana para explicar os estágios de desenvolvimento das cidades desde a sua origem na antiguidade, período pré-urbano, até o fenômeno recente da urbanização.

O sistema mais simples seria a sociedade gentílica, um momento pré-urbano, carente de posições sociais e econômicas diferenciadas, sem especialização de trabalho nem divisão de classes, que caracterizariam mais tarde a cidade. São “sociedades de gente” formadas por pequenos grupos

¹ SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. In, *Cidades - a urbanização da humanidade*. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

homogêneos e autossuficientes, dedicados inteiramente à busca da alimentação. A inexistência de desenvolvimento de uma linguagem escrita e a falta de condições de armazenamento não propiciavam a especialização do trabalho, nem a estratificação social dessa sociedade primitiva. Eram grupamentos com base familiar que serviam de referência social, porém ainda não se caracterizavam como cidade.

A evolução desses grupos, com a especialização do trabalho e o surgimento da propriedade privada, transformou-os em sociedades mais complexas, dando origem à cidade.

Nessa segunda fase evolutiva, as sociedades se fixaram em um território, onde estocavam o excedente da produção agrícola e pecuária. A possibilidade de poder tratar produtos que não iriam ser consumidos direta e imediatamente pelo produtor possibilitou a especialização do trabalho, estruturando a sociedade em classes, mantendo-se as funções de liderança e de fornecimento de mão-de-obra.

Essas cidades “pré-industriais”, em sua maioria, dispunham de metalurgia, arado e roda, elementos capazes de multiplicar a produção e facilitar a distribuição de produtos, verificando-se, também, a existência de comunicação escrita.

A sociedade se estrutura de modo diferente para fazer frente a novas técnicas que aumentam a produção e facilitam a circulação. A nova organização dessa sociedade mais complexa torna obsoleta a antiga estrutura arcaica da aldeia e origina a “civilização urbana”.

A transformação urbana não significou um rompimento com as estruturas rudimentares que deram origem às cidades. Ao contrário, reuniu os elementos culturais e aumentou sua eficácia e alcance. A convivência forçada

de várias funções nas muralhas da cidade em estado de tensão moldaram a “protocidade” – santuário, fonte, aldeia, mercado, fortificação.²

A cidade é, pois, sofisticada estrutura de organização social criada para viabilizar a evolução econômica e cultural da humanidade, descrita por Munford

como uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir os bens da civilização e suficientemente condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo de espaço, mas também capaz de um alargamento estrutural que lhe permite encontrar um lugar que sirva de abrigo às necessidades mutáveis e às formas mais complexas de uma sociedade crescente e de sua herança social acumulada.³

Nesse contexto temos as primeiras cidades com perfil urbano como Ur, na Suméria, Babilônia, na Mesopotâmia, e depois as cidades-estados de Roma, Atenas e Tebas, além das cidades dos Maias, Incas e Astecas, nas Américas

Na Idade Média o rei, ou melhor, a instituição da realeza, como principal agente indutor da efetiva mudança de uma descentralizada economia de aldeia para uma economia urbana altamente organizada, alterou significativamente o jogo de forças na sociedade.⁴

Na implosão urbana, o rei se coloca no centro: é ele o ímã polarizador que atrai para o coração da cidade e coloca sob o controle do palácio e do templo todas as novas formas de civilização. Algumas vezes, o rei fundava novas cidades; algumas vezes, transformava antigas cidades do campo que tinham estado em construção por muito tempo colocando-as sob a autoridade de seus governadores: em ambos os casos, seu domínio representava uma mudança decisiva em sua forma e conteúdo

A utilização de novas fontes de energia além da tração animal alterou o sistema de produção e gerou mudanças na organização social. O grande desenvolvimento da indústria pesada, com a exploração do carvão, concedeu nova feição à sociedade, na medida em que a urbanização aumentou quase na mesma proporção em que cresceu a industrialização.

² MUNFORD, Lewis. *A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.. p.36.

³ Ibid. p.35.

⁴ Ibid.p.41.

A terceira onda de evolução da cidade ocorre com as mudanças sociais advindas da revolução industrial. Com a cidade industrial, caracterizada pela educação das massas, um sistema de classes fluido e um grande avanço tecnológico, onde são utilizadas novas fontes de energia, a organização social alcança maior complexidade, alterando profundamente o formato da cidade.

Surgem as máquinas a vapor, as fábricas gigantes, os altos fornos. De outro lado, com a invenção das estradas de ferro e do transporte mais barato, populações agrícolas empobrecidas passaram a se transferir para as cidades industriais, aumentando assim o mercado do trabalho.

As profundas alterações causadas pelo capitalismo marcaram a cidade,⁵

Se o capitalismo tendia a expandir os domínios do mercado e transformar cada parte da cidade numa comodidade negociável a mudança dos trabalhos manuais urbanos organizados para a produção fabril em larga escala transformou as cidades industriais em sombrias colméias, a fumegar ativamente, a bater, guinchar e a expelir rolos de fumo de doze a quatorze horas por dia, algumas vezes durante as vinte e quatro horas.

O novo modelo de organização social possibilitou grandes avanços tecnológicos, estabelecendo uma dinâmica econômico-política diferente na cidade. De outro lado, foi igualmente responsável pelas mazelas urbanas que transformaram a cidade em um lugar insuportável para viver.

A inovação tecnológica que propiciou a evolução social mudou a feição da cidade. A industrialização gerou graves efeitos colaterais, como o incontrolável êxodo rural, o inchaço do tecido urbano, a imposição de condições insalubres para a massa trabalhadora, etc.⁶

As alterações no processo produtivo repercutem diretamente na dinâmica urbana, podendo-se dizer que são responsáveis também pela evolução da cidade.

⁵ Ibid.p.531.

⁶“Em 1820 a 1900, a destruição e a desordem dentro das grandes cidades, são semelhantes àquelas de um campo de batalha, proporcionais à própria extensão de seu equipamento e ao poder das forças empregadas. Nas novas províncias da construção de cidade, deve-se, agora, ficar de olho nos banqueiros, industriais e inventores mecânicos. Foram eles responsáveis pela maior parte do que era bom e por quase tudo que era mau. Ibid.p.532.

Assim é que se pode identificar mais um estágio na evolução urbana, no qual a cidade passa a representar o território organizado de acordo com a difusão de serviços e tecnologia. Surge a “cidade pós-industrial”, onde o motor econômico é a produção de ideias e serviços, não mais de alimentos e utensílios.

Essa nova cidade que ressurgiu com base nas demandas do capital global passa a ser utilizada como mercadoria organizacional na dinâmica empresarial dos principais setores do capital corporativo, que pulverizam suas operações. Para os setores desassistidos da população urbana, porém, as grandes cidades representam a internacionalização do capital e continuam funcionando como polo de atração de mão de obra.

Na cidade contemporânea, globalizada, as relações de poder estão diluídas, o poder econômico não está adstrito a limites territoriais. O poder advém de bens imateriais, dificultando o estabelecimento de um regime de forças sociais estáveis na cidade.

As cidades atuais disputam investimentos entre si, ao mesmo tempo em que estão intensamente conectadas, embora não sejam geograficamente próximas, numa imbricada relação de concorrência e dependência. A importância do espaço territorial é suavizada pelo novo “espaço digital” vigente no sistema econômico atual, que se sustenta numa rede global de cidade⁷.

A cidade se molda ao sistema produtivo que dita a forma de organização da sociedade, podendo-se identificar momentos importantes de mudança no processo de evolução urbana: a possibilidade de armazenamento de produtos, a produção em massa de bens de consumo e a intensa circulação de ideias e a valorização de bens imateriais.

⁷ SASSEN, Saskia, Fondo de Cultura Económica De Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2003.

1.2. Conceitos

Vários são os critérios que podem ser utilizados para definir cidade, conforme enfoque de cada área científica que a adote como objeto de estudo.

Uma cidade, área urbanizada típica, se diferencia de vilas e outras entidades urbanas e pode ser definida com base em vários critérios: população, densidade populacional ou estatuto legal.

Objeto de estudo, principalmente, da sociologia e geografia, a cidade tem sido abordada sob uma perspectiva mais complexa, que exige a presença de um conjunto de fatores para que determinado aglomerado humano possa ser considerado uma cidade.

Figuram como principais fatores condicionantes para que um aglomerado urbano possa ser definido como cidade: 1) densidade demográfica específica; 2) atividades econômicas diversificadas, envolvendo comércio e prestação de serviços, com permanente intercâmbio com o meio rural; 3) estrutura social organizada de acordo com as diversas atividades econômicas que movimentam a cidade.

Nessa linha de raciocínio, o conceito de cidade segue três concepções de acordo com a maior relevância conferida a determinado aspecto:

1. Concepção demográfica – quantidade de habitantes. A cidade é um aglomerado urbano com determinado número de habitantes. A Organização das Nações Unidas, por exemplo, considera uma cidade somente áreas urbanizadas⁸ que possuam mais de 20 mil habitantes

2. Concepção econômica – identifica a cidade como mercado onde seus habitantes satisfazem sua demanda diária de bens e serviços. A cidade é tida

⁸ Zona urbana é a área de um município caracterizada pela edificação contínua e a existência de equipamentos sociais destinados às funções urbanas básicas, como habitação, trabalho, recreação e circulação.

como “forma de assentamento de população especialmente apropriada para fomentar o comércio, o artesanato e o negócio, o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público”.⁹

3. Concepção de subsistemas – sediar organizações administrativas, comerciais, industriais, socio-culturais. É o local de onde se governa a cidade e arredores, o centro das atividades econômicas, propício ao surgimento de instituições educacionais, religiosas, culturais, sociais e recreativas.

Para a sociologia, a definição de cidade considera como fator essencial a relação dos diversos grupos de poder existentes na aglomeração. A cidade “é uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não agrícolas, nela incluída a elite culta.”¹⁰

Sob outro enfoque, que prestigia a relação da comunidade com o espaço que ocupa e desenvolve suas atividades, temos o urbanístico, em que

um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: a) as unidades edilícias, ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; b) os equipamentos públicos, ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes, etc.).¹¹

O direito, por sua vez, ocupa-se mais em regular o ente federativo municipal, relegando o estudo da cidade a outros ramos da ciência, como se vê na definição de José Afonso da Silva:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser *um núcleo urbano, sede do governo municipal*.¹²

⁹ Wolff, 1995, Apud, Silva, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p.19.

¹⁰ SJOBERG, op.cit. p.38

¹¹ SILVA, op cit. p. 20

¹² SILVA, op cit. p. 20

O conceito de cidade adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - órgão oficial do Governo Federal responsável pelos censos demográficos e tratamento de dados estatísticos, sendo, portanto, largamente utilizado como base para o estabelecimento e avaliação das políticas públicas - independe do número de habitantes.¹³

Não existe definição legal para cidade, o direito brasileiro limita-se a dispor sobre o ente político-administrativo município. A Constituição Federal de 1988, todavia, faz referência a ambos, elevou o município à condição de ente federativo, ao passo que vinculou o exercício do direito de propriedade à função social expressa no plano diretor da cidade.

Embora o sistema legal não conceitue o que seja cidade, fato é que esta não pode ser confundida com o município. Aplica-se à cidade, então, a definição legal existente para **área urbana**, instituída para fins tributários pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Assim, considera-se legalmente área urbana aquela delimitada por lei municipal e que atenda aos requisitos mínimos de melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Os diversos ângulos de compreensão do fenômeno urbano chamado cidade até aqui evidenciados estabelecem a base do tema estudado.

¹³O IBGE para fins estatísticos classifica as localidades, todo lugar do território nacional onde exista um aglomerado permanente de habitantes, onde se tem: Cidade - Localidade com o mesmo nome do Município a que pertence (sede municipal) e onde está sediada a respectiva prefeitura; Vila - Localidade com o mesmo nome do Distrito a que pertence (sede distrital) e onde está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais. (IBGE10)

No capítulo seguinte será apresentado um breve relato da linha temporal da evolução da questão urbana no Brasil, com o intuito de contextualizar o surgimento da base legal do plano diretor da cidade, norma responsável por fixar a função social da cidade de forma que o direito de propriedade possa ser exercido de acordo com sua função social.

2. A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a tese de que a execução do planejamento urbano expresso no Plano Diretor é elemento essencial para que o direito de propriedade seja exercido em atendimento a sua função social, de modo que restem atendidas as funções básicas da cidade, nos termos da Constituição Federal.

Para se compreender a evolução urbana brasileira e contextualizar a análise de fundo objeto desta tese, faz-se uma síntese do processo de urbanização do país, adotando-se como elemento condutor a cidade do Rio de Janeiro, pois se trata do exemplo nacional mais expressivo, uma vez que funcionou por longo período como capital do país, recebendo influências dos visitantes/imigrantes nacionais e estrangeiros e sendo submetida, ao longo dos anos, a várias iniciativas urbanísticas por parte do governo local, imperial e nacional.

2.1 Processo de urbanização brasileiro

2.1.1 As primeiras cidades brasileiras - coloniais e imperiais

A questão urbana vivenciada em pleno século XXI no Brasil ainda é um reflexo da formação eminentemente rural do país. O processo de colonização promovido pela metrópole portuguesa, mais do que ocupar o novo território conquistado, teve por objetivo a exploração extrativista e de produtos agrícolas, o que privilegiou o modelo de divisão de terras em grandes porções, sem a formação de vilas e povoados propriamente ditos.

A ocupação do Brasil significava um grande desafio para Portugal. As dificuldades para dominar o território recém incorporado ao reino eram

inúmeras. A colônia das Américas, que possuía dimensões continentais, superando, em muito, a área da metrópole europeia, estava distante dos olhos e do controle da Coroa, exigindo uma nova estratégia para que se desse o exercício da soberania portuguesa para além do Atlântico.

O novo território, por suas potencialidades, era bastante cobiçado pelas potências econômicas da época, exigindo, assim, que a ocupação da colônia se desse de forma ostensiva para impedir invasões estrangeiras e garantir o controle sobre sua exploração econômica e a arrecadação de impostos em favor de Portugal, para que este pudesse manter sua hegemonia no cenário político da época.

Adite-se que exercer o domínio em terras tropicais não era tarefa das mais simples. Por trás da visão paradisíaca descrita na carta de Pero Vaz de Caminha existiam as adversidades tropicais até então pouco conhecidas pelos portugueses, mas logo presentes na tarefa cotidiana de domar o novo território. O clima quente e chuvoso, as doenças e pragas tropicais, somadas à dificuldade de mão-de-obra necessária para a exploração da terra, tornavam a realidade local bastante distinta das vilas e cidades europeias, sendo a forma de ocupação territorial praticada na colônia mais próxima à rotina rural.

Não se cogitou em estabelecer núcleos urbanos como forma de povoar a nova colônia. A gestão territorial da colônia fez-se com base em capitânicas hereditárias e sesmarias, enfim, pelo estabelecimento de grandes faixas de terras, divididas simplesmente para possibilitar o controle da exploração comercial da área, como se vê da tabela abaixo:

DIVISÃO POLÍTICA DO BRASIL: 1534 - 1940 ¹⁴			
Regimes Políticos	Épocas	Unidades Políticas	Número
Brasil Colônia	Século XVI	Donatarias Colônia	14
	Século XVII	Donatarias ou capitânicas	15
Brasil Vice-Reino	Século XVIII	Capitânicas	19

¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, ano III, IBGE. Disponível em: [HTTP://WWW.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html). Acesso em: 24 ago 2010.

Brasil Império	Século XIX 1º Reinado	Províncias Município Neutro	19 1
	Século XIX 2º Reinado	Províncias Município Neutro	20 1
Brasil República	Séculos XIX e XX (1ª metade)	Estados	20
		Distrito Federal	1
		Território	1

As poucas vilas fundadas pelos donatários não foram fruto de qualquer planejamento, surgindo como reflexo da escassez de recursos e da distância da Coroa Portuguesa. Os vilarejos eram criados por ação das autoridades coloniais, não resultavam de um processo espontâneo de urbanização.

Franco assim explica a criação das cidades brasileiras¹⁵

No Brasil colonial, povoações eram elevadas a vilas e vilas a cidades de acordo com o sistema português. Com a vila, o arraial ou freguesia adquiria a sua autonomia político-administrativa, passando a constituir Câmara de Vereadores, com direito de cobrar impostos, e baixar "posturas" que eram espécies de leis municipais, recebia ainda um "juiz de fora", pelourinho e cadeia pública.¹⁶

As primeiras cidades brasileiras, Salvador, fundada em 1549, e São Sebastião do Rio de Janeiro, em 1565, instaladas com base e critérios militares para proteger o acesso as terras da Coroa Portuguesa, tinham grande importância para a manutenção da atividade portuária possibilitando as remessas de matérias primas da colônia para a metrópole europeia.

As cidades do Brasil colônia possuíam organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais idênticas aos municípios portugueses, à época regidos pelas Ordenações Manuelinas e, posteriormente, pelas Ordenações Filipinas¹⁷.

O governo local era atribuído a um conselho ou câmara municipal composta de presidente, três vereadores, um procurador do conselho, dois almotacés¹⁸ e um escrivão, que se encarregavam de funções administrativas,

¹⁵ SILVA, op.cit.

¹⁶ FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira. Município e questão socioambiental. Curitiba: Juruá, 2009.

¹⁷ FRANCO, ob cit

¹⁸ O almotacé, no Brasil, é um funcionário da câmara municipal responsável pela supervisão do mercado, dos aspectos construtivos e sanitários de cidades e vilas, de acordo com o estabelecido nas ordenações.

como o uso das terras e obras do conselho; legislativas, como a fixação das posturas municipais e tabelamento de preços; e judiciais.

As câmaras municipais do período colonial tinham atribuições mais amplas do que as atuais. Além das funções de interesse específico do município (taxar impostos, administrar os bens e as respectivas receitas da vila, construir e conservar edifícios, estradas, pontes e calçadas, cuidar da limpeza de ruas e conservação de praças, regulamentar as profissões do comércio e ofícios, inspecionar a higiene pública, nomear funcionários da administração geral, dentre eles, escrivão e até mesmo carcereiro, já que algumas funcionavam também como prisões) as câmaras exerciam funções que na atualidade competem ao Ministério Público, como as denúncias de crimes e abusos aos juízes, além de desempenhar funções de natureza administrativa, policial ou judiciária¹⁹.

As regras de ordenamento das cidades coloniais brasileiras eram simples, resumindo-se basicamente a normas sobre arruamento e alinhamento das construções com fundamento na segurança, higiene e estética dos núcleos urbanos²⁰.

A estrutura da sociedade no Brasil colônia teve sua base fora dos meios urbanos, apesar de existirem alguns povoados e vilas. Identificavam-se claramente como os elementos sociais do incipiente processo de urbanização brasileira de acordo com

a organização político-administrativa, considerando-se de um lado, as capitanias e o governo-geral e, de outro, a organização municipal; as atividades econômicas rurais (agricultura de exportação e subsistência) e as camadas sociais correspondentes, a começar pelos proprietários rurais; as atividades econômicas urbanas e seus atores (comércio, ofícios mecânicos, funcionalismo, mineração).²¹

Com o movimento de ocupação se expandindo em direção ao interior do país, reforçou-se a política de povoamento, mantendo-se, contudo, as enormes

¹⁹FRANCO, op.cit.p.28.

²⁰Silva, op.cit..

²¹REIS FILHO, Goulart. Apud SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2.ed., 2.reimp. São Paulo: Edusp, 2009, p.20.

distâncias entre os núcleos urbanos e as grandes propriedades rurais. Pode-se dizer que o Brasil vivia um momento contraditório. Enquanto a Coroa promovia a política de ocupação em núcleos de povoamento e vilas em clara tendência a implantar um regime municipalista, continuava a distribuir terras sob a forma de sesmaria²².

O movimento de urbanização começou a se desenvolver no Brasil somente no século XVIII, quando a base da riqueza ainda era de origem rural, mas os grandes proprietários de terra fizeram da sua residência na cidade a moradia mais importante, fortalecendo o processo urbano e trazendo uma nova dinâmica às cidades.

As cidades brasileiras se desenvolveram ao arrepio de qualquer planejamento, com ruas estreitas e sinuosas, mal calçadas com lajes ou pé de moleque²³.

A descrição da cidade do Rio de Janeiro por ocasião da chegada da família imperial dá o retrato fiel da feição das cidades brasileiras à época.

No quadro maravilhoso da natureza, a cidade é um contraste. É u'a mancha brutal na paisagem radiosa. A casa é feia. A rua é suja. O conjunto exaspera. Tudo conspira contra o povoado infeliz: o clima, clima abrazador e ardente, as montanhas que o cercam e o encantonam e o sufocam, o chão úmido e verde, o solo onde se assenta, o desasseio gerado pelo próprio homem, que sorri das lições do bárbaro Tamoio²⁴.

O fato de o Brasil passar a integrar o Reino Unido de Brasil, Portugal e Algarves, deixando para trás a condição de colônia com a vinda da família imperial para a cidade do Rio de Janeiro, em 1808, representou um grande impulso no desenvolvimento urbano do país. Embora ainda se mantivessem as

²² Sesmaria é um instituto jurídico português criado pela Lei das Sesmarias de 1375, por meio do qual se promovia a distribuição de terras para estimular a atividade agrícola e combater a crise que abatia o país no século XIV. Esse sistema foi largamente utilizado no Brasil colônia pelos titulares das capitâncias hereditárias, que distribuíam a posse de terras a sesmeiros para que nela instalassem plantações de cana-de-açúcar.

²³ O Brasil colônia era regido pelo Alvará de 5 de março de 1557 e pelas Ordenações do Reino. Não havia código de obras para as edificações, nem zoneamento. Os municípios eram regidos pelas "Posturas Municipais" que se diversificavam de acordo com os assuntos ou atividades (postura para venda de carne, postura para o comércio de mercadorias diferenciadas etc.).

²⁴ REIS, José de Oliveira. História Urbanística do Rio de Janeiro. *Revista Municipal de Engenharia*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed.esp., ago., 1977. p.52.

grandes distâncias entre as vilas, povoados e cidades, a abertura dos portos ao livre comércio e a liberação para o exercício de atividades industriais em território brasileiro possibilitou que, aos poucos, os núcleos urbanos fossem crescendo e conferindo novos contornos à sociedade rural brasileira.

Ao terminar o século XVIII a população do Rio de Janeiro era de 43.376 habitantes. Apesar de ter limites territoriais restritos, era a cidade mais populosa do Brasil.

A independência do Brasil pouco contribuiu para o desenvolvimento local, ao contrário, o imperador manteve a política de fortalecimento do poder central, retirando ainda mais poder dos municípios.

Apesar das câmaras terem apoiado o movimento de independência, o governo imperial deu continuidade ao movimento centralizador, mantendo as cidades e vilas como instituições meramente administrativas e subordinadas política e administrativamente aos presidentes de províncias. Os municípios funcionavam como mera divisão territorial, sem qualquer autonomia na gestão de seus interesses, sem influência política e carente de órgãos administrativos para executarem suas funções.²⁵

Os municípios não contavam com agentes executivos, sendo estas atribuições exercidas parcialmente pelo procurador, empregado da câmara, cuja principal atribuição era arrecadar e apoiar as rendas do conselho e de postular em nome da câmara. Somente em 1835 surge a figura do prefeito²⁶.

O processo de urbanização, no Brasil e no mundo, só avançou em ritmo acelerado com a mecanização do trabalho no século XIX²⁷.

²⁵ FRANCO, op.cit., p.30.

²⁶ Em 1835 surge na Província de São Paulo o cargo delegado do Executivo, nomeado pelo Presidente da província, sendo tal medida recomendada pela Regência aos demais Municípios. (ver FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira).

²⁷ Apenas no início do século seguinte, em 1900, a Grã Bretanha pode ser considerada a primeira sociedade predominantemente urbana, com habitantes da zona urbana ultrapassando o quantitativo de habitantes rurais. MUNFORD, op.cit.

A estreita relação entre a indústria e o comércio, com a difusão das máquinas e o aumento da produção, juntamente com o avanço tecnológico, incrementou o processo de urbanização das sociedades europeias²⁸.

No Brasil, cujo processo de desenvolvimento econômico fora fundado na economia rural até o início do século XX, o processo de urbanização foi mais lento.

Em 1890, apenas três cidades brasileiras contavam com mais de 100.000 habitantes²⁹:

Rio de Janeiro	522.651
Salvador	174.412
Recife	111.556

Esse quadro retrata a preponderância do Brasil rural, fruto do modelo econômico adotado, que se baseava na exploração agrícola de grandes propriedades monocultoras. Somente as cidades portuárias se destacavam no processo de desenvolvimento urbano, posto que integradas no processo produtivo como agente exportador.

2.1.2 A Cidade ainda colonial da República Velha

Até o início do século XX, nas cidades em geral, apesar do crescente processo de urbanização, a cidade não era o melhor lugar para se viver. As condições de vida eram precárias, não apenas pela péssima qualidade de abastecimento de água, como pela inexistência de sistema eficiente de coleta de rejeitos e pela falta de aeração, o que resultava em altas taxas de mortalidade.

28 DAVIS, Kingsley. *Urbanização da humanidade*. Cidades: a urbanização da humanidade. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

29 SANTOS, op.cit.p.23.

Nas palavras de Davis³⁰

Morar na cidade acarretava não apenas um maior risco de ser contaminado por uma epidemia, mas também, um risco maior de contrair outras doenças decorrentes do árduo trabalho nas fábricas e do próprio desconforto urbano.

No Brasil, a proclamação da República não implicou no rompimento do modelo agrário-exportador de desenvolvimento do país. A política urbana da República Velha era voltada ao embelezamento da cidade, resumindo-se a medidas sanitaristas e algumas obras basicamente de abertura, prolongamento e alargamento de vias, com fim de atrair o investidor estrangeiro. Mereciam atenção apenas as cidades litorâneas, estratégicas para a política econômica de então.

A época foi marcada por projetos de melhoramento das áreas centrais das cidades, ao molde das grandes reformas europeias que pretendiam romper com o passado, marcando com nitidez as mudanças trazidas pelo renovado modelo capitalista industrial. Os projetos de melhoramento das áreas centrais valorizam a região de entorno e dinamizam o processo de descentralização. O estabelecimento de normas para alinhamento de edifícios, abertura, alargamento e prolongamento de vias, caracteriza o novo modelo de cidade pretendido, melhorando a aeração e a circulação, estabelecendo um sistema com ruas largas, casas alinhadas, praças e parques com desenhos definidos.

O Brasil continuava voltado para o Atlântico e a cidade cresceu para dentro do mar, sendo comum o aterramento de grandes áreas para a expansão das cidades, embora a maior preocupação fosse, além da modernização da estrutura portuária, ampliar a ligação viária e ferroviária da faixa litorânea com o interior da cidade e do país.³¹

³⁰ DAVIS, op.cit. p. 21.

³¹ LEME, Maria Cristina da Silva. *A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: Nobel. FAUUSP; FUPAM, 1999. In LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895 - 1965*. São Paulo, Fupam-Studio Nobel, p..20-38.

A cidade do Rio de Janeiro, na qualidade de capital federal, foi o principal exemplo desta política. No início do século XX, a cidade passou por uma intensa reformulação visando à sua modernização, o que para a elite da época significava fazer com que a cidade se alinhasse às grandes cidades europeias, passando uma visão de progresso que auxiliaria na captação de investimentos estrangeiros.

Os planos de intervenção urbana não possuíam a feição de um plano diretor, mais se assemelhavam a um plano integrado de obras³².

O modelo de desenvolvimento urbano do país manteve-se inalterado durante a República Velha, tomando novo rumo na era Vargas, nos anos de 1930, quando foram promovidas as primeiras medidas destinadas a industrializar, significativamente, o país, resultando no deslocamento do eixo populacional do campo para a cidade, de forma definitiva.

2.1.3 A cidade industrial – a industrialização como motor da urbanização

Com o fim da República Velha, que dera continuidade à política centralizadora do Império, começou a se delinear um novo jogo de forças políticas no país.

As intensas mudanças na economia, provocadas pela crise de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial, foram o cenário para o surgimento do Estado Novo. A oligarquia agrícola perdeu poder enquanto a massa proletária emergiu e passou a pressionar pelo reconhecimento de direitos sociais.

O antigo Brasil rural não era compatível com o sistema produtivo que se passava a praticar no país. As cidades do período do Estado Novo têm sua estrutura urbana modificada para se adequarem à nova realidade econômica,

³² Ver item 3.4 adiante.

promovendo-se a abertura de avenidas que permitam a circulação de pessoas e mercadorias necessária ao desenvolvimento da nova fase de industrialização a partir de 1950³³.

O país se tornava mais urbano, porém o poder continuava concentrado nas mãos dos grandes proprietários de terras rurais e urbanas. Os contrastes que sempre marcaram o Brasil também estão presentes no processo de urbanização, que se mostrou concentrado na região sudeste, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo, áreas que reuniam os investimentos industriais. Esse perfil se mantém até os dias de hoje.

O crescente processo de urbanização no Brasil é intensificado no governo de Getúlio Vargas, cujas ações políticas visavam à modernização do país com medidas sociais e econômicas, baseadas, principalmente, em investimentos na industrialização sob o modelo nacionalista, que induzia a produção interna (com grande destaque para indústria de base e de infraestruturas) para diminuir as importações de bens de consumo.

A política de Vargas, a partir de 1930, alterou profundamente a estrutura das cidades brasileiras ao impulsionar a industrialização e, por consequência, a urbanização. Transferiu-se o poder das oligarquias agrárias para a emergente burguesia urbana, controlando a reação da massa trabalhadora com o reconhecimento dos seus direitos sociais.

O período de 1930 a 1950 é marcado pela elaboração de planos que têm por objeto o conjunto da área urbana na época, dotados de uma visão de totalidade. O planejamento urbano surge como elemento importante no desenvolvimento econômico do país. Propõe-se a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades, através de sistemas de vias e de transportes³⁴.

³³ LEME, op.cit.p.31.

³⁴ Ibid.

Mais adiante, o intenso processo de urbanização do país ganhou novo impulso com o programa de metas³⁵ do Governo Juscelino Kubitschek (1955-1960), baseado em políticas nacionais desenvolvimentistas, planejadas para atender à necessidade de industrializar o país e torná-lo mais competitivo no cenário econômico mundial do pós-guerra.

O Governo JK logrou completar a estrutura industrial brasileira ao intensificar a produção de bens de produção e introduzir novos setores industriais, como o automobilístico. Além disso, a fundação da nova capital federal (e a abertura da Rodovia Belém-Brasília) deslanchou a ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte, o que resultou em criação de novas cidades e maior capilaridade da rede urbana brasileira.

Nessa época surge a temática regional com a elaboração de planos de desenvolvimento de áreas que abrangem mais de uma cidade, propondo o tratamento da migração campo-cidade, movendo-se o foco do planejamento que se expande para além da região central das grandes cidades³⁶.

A partir dos anos 1960, o poder público passou a intervir decisivamente na organização do espaço brasileiro. O projeto desenvolvimentista tinha como objetivos, além da integração nacional, a modernização do território e o desenvolvimento da economia capitalista. Para tanto, era necessário expandir a indústria e construir uma sociedade de consumo predominantemente urbana.

A política de expansão urbana se fez com base em grandes obras públicas, como hidrelétricas, portos, aeroportos, dutos e canais, e projetos industriais, apoiados em financiamento externo, como a expansão da rede de energia, de estradas e de comunicações, com o firme propósito de facilitar a circulação do capital.

³⁵ O Plano de Metas era composto de trinta e uma metas que contemplavam cinco setores básicos: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília era a meta-síntese, que simbolizava os "50 anos em 5", capitalizando politicamente os efeitos sobre a população das cidades. KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, Juscelino. *Juscelino Kubitschek I* (depoimento, 1974). Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1979. 18p

³⁶ Idem.

O emergente sistema produtivo trouxe uma nova dinâmica social, aumentando o êxodo rural, que junto com a explosão demográfica do segundo pós-guerra, fortaleceu o processo de urbanização e o “boom” da indústria da construção civil, com o movimento de interiorização do país simbolizado pela fundação de Brasília e a criação de novas cidades, como acima mencionado.

O crescimento da população urbana brasileira acompanhou o avanço da industrialização do país. Em 1920 a população urbana era de 11,3%, quase triplicou em 1940 e chegou a 45,4% em 1960. A partir de 1960 o Brasil viveria o seu grande surto de crescimento urbano (e de industrialização também) como demonstra a tabela³⁷ abaixo:

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 1940 A 1991		
Anos	População Urbana	População Rural
1920	11,3%	88,7%
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,8%
1960	45,4%	54,6%
1970	55,9%	44,1%
1980	67,7%	32,4%
1991	74,8%	24,5%
2000	81,2%	18,8%

Ainda que persistam comportamentos ruralistas, a organização do Brasil, hoje, é fundamentalmente urbana para Milton Santos agora se tem a divisão entre urbano e agrícola.³⁸

Mais que a separação tradicional entre um Brasil urbano e um Brasil rural, há hoje, no país, uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas). No primeiro, os nexos essenciais devem-se, sobretudo, a atividades de relação complexas e, no segundo, a atividades mais diretamente produtivas.

³⁷ Censos Demográficos IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

³⁸ SANTOS, op.cit.p.6.

2.1.4 O surgimento de novas forças políticas na Cidade – reforma urbana

Em meados da década de 1960, onde o mundo se submetia à divisão política entre socialismo e capitalismo, começou a tomar corpo o movimento pela mudança das forças sociais no país, como reação ao modelo econômico adotado.

O avanço dos movimentos sociais no Brasil no Governo João Goulart, com o aparecimento de novos atores políticos, representa uma resposta às grandes mudanças estruturais ocorridas no país entre 1950 e 1964, caracterizadas pela rápida industrialização e o vertiginoso crescimento urbano, colocando em cheque a tradicional elite agrária.

O plano de desenvolvimento baseado na expansão da base industrial dos governos anteriores ensejou uma reação política com o estabelecimento de uma nova aliança entre o Estado, a classe operária organizada e a incipiente burguesia industrial.

A política econômica adotada, com foco na construção de rodovias e instalação de novas indústrias, sobretudo automobilísticas, alterou profundamente a feição da cidade brasileira. O discurso do governo federal quanto à necessidade de se promover a integração e desenvolvimento nacional com a abertura de novas fronteiras no interior - e a própria transferência da capital para Brasília - não logrou resolver as disparidades entre as cidades desenvolvidas do litoral e as incipientes cidades do interior.

Nas cidades litorâneas, mais antigas, formatadas ao longo dos anos para atender ao mercado agroexportador, a invasão industrial determinou o fortalecimento do proletariado e dos excluídos, que começavam a se organizar e clamar por mudanças sociais com redistribuição de poder, terras e rendas.

Todavia, essa política ensejou a manutenção das oligarquias fundiárias junto ao poder, impedindo que fossem executadas as reformas rural e urbana.

O Programa de Reforma de Base do Governo João Goulart, considerado instrumento fundamental para o desenvolvimento nacional, reunia iniciativas para alteração nos sistemas bancário, fiscal e universitário, além de mudanças nas áreas administrativas, urbana e agrária³⁹..

A reforma urbana enfatizada num encontro realizado em 1963, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, pretendia um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: 1) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental; 2) Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade privada, usucapião especial urbano, etc.) que garantissem o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; 3) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favorecesse às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana⁴⁰

2.1.5 A Cidade do milagre econômico - a tecnocracia do período militar

³⁹ MUNTEAL. Oswaldo. As reformas de base na Era Jango. 2008.
http://books.google.com.br/books?id=ocolrug3Gi8C&printsec=frontcover&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false

⁴⁰ SOUZA, Marcelo José Lopes, RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais. Série Sociedade, espaço e tempo/Paradidáticos*. Editora UNESP, 2004.

Em 1940, a população urbana brasileira correspondia a 31,2% do total dos habitantes do país. Este percentual cresceu aceleradamente e em 1970 mais da metade dos brasileiros já viviam nas cidades (55,9%)⁴¹.

Os teóricos desenvolvimentistas acreditavam que as reformas agrária e urbana resultariam na melhoria das condições de vida da população brasileira e, ao mesmo tempo, permitiriam o alargamento do mercado interno. Todavia, durante o período militar essas questões não foram enfrentadas.

Durante os governos militares o processo de urbanização continuou em ritmo acelerado, acompanhando o crescimento econômico do país. Ao mesmo tempo, o jogo de forças sociais suscitava novas contradições que se manifestavam em crises urbanas, ainda limitadas à discussão de uns poucos burocratas. O Ministério do Interior, em 1977, por meio do Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU (depois transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU), elaborou um anteprojeto de desenvolvimento urbano, que mereceu duras críticas da imprensa, que o classificava como um instrumento do governo para socializar o solo urbano, colaborando para que os estudos não chegassem a se transformar em proposta legislativa.

Em 1982, a 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social.

Com o processo de redemocratização e retorno de vários políticos de esquerda ao país e à disputa eleitoral, a bandeira da reforma urbana retornou ao cenário político e passou a ser utilizada como forma de cooptação da

⁴¹ Ver tabela a fls. 34.

camada popular que vivia em seu cotidiano os efeitos da falta de política urbana eficiente. Serviu, inclusive, como mote de campanha eleitoral, a exemplo de Leonel Brizola, que em sua campanha para governador no Estado do Rio de Janeiro focou seu programa de governo na proposta “Cada Família, um Lote.”⁴²

Finalmente, em 1983, o governo federal, no bojo da campanha eleitoral para eleição do coronel Mário Andreazza, Ministro do Interior do governo do Presidente João Figueiredo, envia ao Congresso Nacional o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado no CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), que embora tenha sido abrandado em alguns aspectos, manteve os princípios gerais do projeto original discutido na década anterior.

O Projeto de Lei nº 775 foi encaminhado à Câmara de Deputados com o objetivo de proporcionar a adequada distribuição da população, das atividades econômicas e dos equipamentos urbanos, de forma que o desenvolvimento urbano resultasse na melhoria da qualidade de vida nas cidades.

A aprovação do PL 775/83 restou prejudicada pelas discussões em torno da nova Constituição Federal a partir de 1986. Todavia, a questão urbana passou a ter destaque no cenário político, sendo objeto de várias propostas legislativas.

2.1.6 Mobilização popular por uma política urbana

O processo de democratização brasileiro significa mais do que a retomada plena dos direitos políticos da população, com os processos de anistia, as eleições diretas em todos os níveis e a pluralidade partidária. A

⁴² O programa Cada Família, Um Lote previa entregar títulos de propriedade a um milhão de famílias de baixa renda.

Constituição de 1988⁴³ adotou a democracia participativa como forma de aproximar o cidadão da administração pública.

Verifica-se uma opção por um regime democrático semidireto, onde, ante a impossibilidade de o povo exercer diretamente seu poder para decidir a gestão do Estado, adota-se um sistema misto, no qual também é assegurado o direito de participação direta do cidadão, em hipóteses específicas, além do sistema representativo.

No processo constituinte de 1988 houve grande participação popular no que se refere à questão urbana. Foram encaminhadas propostas para elaboração de capítulo específico na Constituição Federal referente à política urbana, destacando-se a proposta apresentada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), entidade constituída por representações de movimentos populares, ONGs, universidades e entidades de representação técnico-profissionais, que se consubstanciou numa Emenda Popular pela Reforma Urbana, Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obtendo 131 mil assinaturas. Baseou-se em três princípios básicos: direito à cidade e à cidadania; gestão democrática e função social da cidade e da propriedade⁴⁴.

Defendia-se uma cidade justa, onde todos tivessem acesso aos equipamentos e serviços urbanos, garantindo-se a existência digna na cidade, onde a população usufrísse de um espaço culturalmente diversificado que contemplasse integralmente os diversos grupos formadores da sociedade.

A cidade não deveria mais ser fruto de decisões técnicas desenvolvidas em gabinetes e submetidas aos interesses eleitorais. Era necessário mudar

⁴³ A Constituição Brasileira de 1988 prevê expressamente, quais instrumentos de democracia direta são admitidos: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

⁴⁴ GRAZIA, Grazia de. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.54.

sua gestão para que o planejamento, a execução e a fiscalização das políticas públicas contassem com a participação e o controle social.

Buscava-se privilegiar o interesse comum, devendo o direito individual de propriedade ser exercido de forma a garantir que a cidade sirva às suas funções básicas de habitação, trabalho, circulação e recreação, tornando-a um lugar socialmente justo e ambientalmente equilibrado.

Algumas propostas do MNRU foram incorporadas ao texto constitucional no capítulo da Política Urbana, onde é estabelecida, expressamente, a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social, definida no Plano Diretor Municipal, surgindo, ainda, a “função social da cidade” como elemento norteador das políticas públicas.

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que levou ao descontentamento tanto do MNRU quanto do empresariado urbano. O MNRU se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal, ao passo em que o empresariado urbano se insurgia quanto à aprovação da usucapião urbana.

O Constituinte adotou solução salomônica ao acolher os princípios fundamentais da reforma urbana: embora tenha fortalecido o município, que funciona como principal ator no processo de desenvolvimento urbano, vincula a realização da função social da propriedade urbana, assim como expressa no Plano Diretor, à prévia elaboração de uma lei federal, o Estatuto da Cidade.

Os municípios foram prestigiados com um enorme feixe de atribuições legais e administrativas. Todavia, a pretendida reforma urbana estava obstada ante a inexistência de lei federal que possibilitasse a utilização de instrumentos mais incisivos no controle do uso da terra, como o IPTU progressivo,

impedindo, assim, que o planejamento urbano fosse plenamente executado em benefício de uma cidade justa para todos.

2.1.7 O marco legal da política urbana nacional - O Estatuto da Cidade

Em um país cuja população urbana alcança o índice de 82% do número de habitantes, a regulamentação da política urbana não pode ser considerada como tema de menor importância⁴⁵. Apesar do longo caminho percorrido, finalmente foi editada a norma que trata do tema, Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

O projeto de lei da política urbana nacional foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu a identificação oficial de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade). Com parecer favorável do relator, senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceria por 11 anos e seria reformulado.

Na Câmara o projeto recebeu várias emendas, destacando-se a do deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), que, na verdade, se transformou no substitutivo apresentado pelo deputado ao PL 775/83 com suas adaptações à Constituição de 1988. Registre-se, também, as emendas do deputado Nilmário Miranda (PT-MG), que refletiam o esforço de consenso que seria tentado, em 1993, por um grupo de trabalho formado por representantes indicados pelo deputado Luiz Roberto Ponte, ligado ao empresariado, e pelo próprio Nilmário Miranda, vinculado ao movimento da reforma urbana.⁴⁶

Em 1996, o parecer do relator deputado Luís Roberto Ponte conseguiu dar prosseguimento à tramitação do projeto, ao retirar os pontos mais

⁴⁵ Dados do censo IBGE 2000.

⁴⁶ BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/05%281%29.pdf>. Acesso em: 02.ago.2010.p.80

polêmicos da proposta, limitando o alcance da lei para instrumentalizar os municípios na execução da política urbana, mantendo os instrumentos originais, como o imposto progressivo, direito de preferência, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios, e acrescentando outros, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades.

A nova redação conferida à lei de política urbana conseguiu afastar as resistências que impediam sua tramitação, embora o processo de aprovação do Estatuto da Cidade tenha durado mais cinco anos. Some-se, ainda, o fato de que durante a longa tramitação do projeto de lei vários municípios, com base em sua competência constitucional para dispor sobre assunto de peculiar interesse e controlar o uso e ocupação do solo urbano, colocaram em prática alguns instrumentos urbanísticos em discussão no Congresso, afastando a reação negativa da indústria imobiliária.

O empresariado começou a ver com outros olhos o regramento urbanístico proposto, ao perceber que a deterioração das metrópoles configurava fator de risco mercadológico, ao passo que a utilização dos instrumentos urbanísticos defendidos pelo movimento de reforma urbana, tais como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, em aplicação em algumas cidades, significava novas oportunidades negociais.

Editado o Estatuto da Cidade, temos que a legislação infraconstitucional traça as diretrizes nacionais de urbanismo, sacramentando a democracia participativa, preserva ao cidadão, não apenas o direito de atuar ao lado, ou em substituição ao Poder Público na formulação e execução de políticas públicas, mas o direito de participar de sua elaboração e fiscalização. É assegurado ao cidadão o direito à informação para que possa efetivamente exercer sua

cidadania e decidir sobre questões de seu interesse, de modo a possibilitar uma tomada de decisão consciente e fiscalização eficaz dessas políticas⁴⁷.

No entanto, o maior impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade está em consagrar os instrumentos urbanísticos que darão efetividade ao princípio da função social da cidade, conforme traduzido no plano diretor da cidade, pois se trata de elemento fundamental para que se possa expressar o conteúdo do direito de propriedade urbana, nos termos da Constituição Federal.

A elaboração de plano que estabeleça as estratégias para o atendimento das funções sociais da cidade, definindo, portanto, a função social da propriedade urbana, será objeto do próximo capítulo.

3. PLANO URBANO

O fenômeno da urbanização, processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à rural, trouxe consequências prejudiciais à própria cidade, com a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social, a carência de habitação, o desemprego, problemas de higiene e de planejamento básico, bem como o uso indiscriminado do solo e a drástica transformação da paisagem urbana.

Para solucionar os problemas decorrentes do processo de urbanização, foi necessária a intervenção do Poder Público, por meio de um processo

⁴⁷ Lei nº 10.257, de 10/07/2001 Estatuto da Cidade. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

deliberado de correção da urbanização – urbanificação; de renovação urbana - reurbanização; ou, ainda, a criação artificial de núcleos urbanos.⁴⁸

O planejamento urbano é apontado como medida sanatória dos males da cidade, como explica Haar⁴⁹:

O planejamento do uso e ocupação do solo é essencial para a pacífica e eficiente evolução urbana. O planejamento proporciona a antecipação e o manejo das mudanças sociais, ao mesmo tempo em que formata e define nosso senso de comunidade.

Na tentativa de ordenar as funções urbanas elementares - habitação, trabalho, recreação e circulação - visando à organização dos espaços habitáveis e melhorar a qualidade de vida humana, surge o planejamento urbano, destacando-se duas correntes:

1. Utopista: representada por Owen, Saint-Simon, Fourier, Cabet, Godin, como defensores da cidade ideal, planejada para existir sem os problemas da cidade real;
2. Tecnicista: marcada por especialistas e funcionários que introduziram regulamentos sanitários e serviços administrativos, utilizando-se de instrumentos urbanísticos técnicos e jurídicos ao originar a legislação urbanística moderna.

A constante evolução da cidade impõe ao Estado intensa atividade urbanística, como: planejamento urbano, ordenação do solo, ordenação dos interesses especiais (urbanístico, ambiental, histórico-cultural, turístico), ordenação urbanística das atividades e instrumentos da intervenção urbanística.

Resulta, daí, o prestígio e a maior aplicação do planejamento tecnicista, pois ao Estado é imperiosa atuação no sentido de providenciar a instalação e manutenção da infraestrutura urbana na cidade real. Não poderia o Poder

⁴⁸ SILVA, op.cit.

⁴⁹ HAAR, Charles M. *Cities ,law and social policy: learning from the British*. Lexington: Lexington Books, 1984.

Público abandonar a cidade real, tomada de problemas, para investir em uma nova cidade ideal, planejada, perfeita.

A atividade urbanística é, pois, função pública que implica em forte intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social, devendo, portanto, se desenvolver nos estritos limites legais. Não raro, a atuação urbanística do Poder Público gera conflitos entre o interesse privado e o interesse coletivo, ensejando a criação de normas jurídicas que regulam e fundamentam a intervenção do Estado no domínio privado⁵⁰.

O Estado, como detentor do monopólio do poder de intervir no espaço urbano, busca divulgar e reproduzir a ideologia dominante ou mantenedora de suas estruturas. O planejamento e a gestão do espaço urbano devem ser compreendidos, assim, no seu aspecto histórico, político e social, enquanto instrumentos de intervenção relacionados com ideologia dominante e não com neutralidade própria das ciências tecnológicas.

3.1 Planejamento urbano

As cidades gregas e romanas já conheciam regras urbanísticas que tratavam de lhe conferir tratamento estético, bem como normatizar determinados aspectos do cotidiano, por meio de limitações e ordens a serem observadas pelos particulares. Existiam regras disciplinando o alinhamento das construções para garantir a retidão das vias, proibindo que construções avançassem sobre as vias públicas, fixando a altura das edificações e ainda prevendo a desapropriação de terras particulares para atendimento do interesse comum.

As cidades medievais, por sua vez, contavam com um claro sistema de zoneamento, existindo lugares determinados pelas autoridades locais para o

⁵⁰ SILVA, op.cit.

funcionamento de atividades poluidoras ou ruidosas, tais como as desempenhadas pelos açougueiros ou caldeireiros.

É no Renascimento, porém, que surge a ideia de uma concepção intelectual total do espaço urbano a ser projetada sobre o real⁵¹. Contudo, somente pouco antes do século XVIII esse sistema passa a ser utilizado com o objetivo de remodelar a cidade existente.

Nesse ponto é importante distinguir as normas precursoras do urbanismo, que fixam regras de alinhamento, zoneamento e outras necessárias ao convívio, daquilo que se possa caracterizar como um plano de uso e ocupação do território para o desenvolvimento da cidade, o planejamento urbano propriamente dito.

A cidade planejada, quer a cidade ideal, quer a cidade remodelada, em verdade é uma proposta de utilização do espaço urbano de acordo com regras impostas para organizar seu funcionamento, na linha de desenvolvimento econômico definida pelo poder político, com o objetivo de se obter uma cidade que cumpra de forma eficaz as funções de habitação, trabalho, circulação e recreação.

O planejamento urbano e o urbanismo têm por base a dimensão espacial do fenômeno urbano, mas podem ser distinguidos pela forma de atuação no espaço, o que lhes confere identidade própria. Historicamente o urbanismo trabalha com o desenho urbano e o projeto das cidades, em termos genéricos, sem necessariamente considerar a cidade como agente dentro de um processo social conflitivo. Já o planejamento urbano atua com os processos construtivos da cidade, o que inclui relações econômicas, sociais e culturais, embora também interfira em seu ordenamento físico. Porém, os limites entre o planejamento urbano e o urbanismo são pouco claros. Na prática, intervenções urbanísticas são comumente tratadas como "obras de planejamento", ao passo

⁵¹ HAROUEL, Jean Louis . *História do urbanismo*. 3.ed. São Paulo: Papyrus, 2001.

que atividades típicas do planejamento, como a criação de um plano diretor, são eventualmente tratadas como "obras de urbanismo".

A dificuldade de se caracterizar com exatidão o planejamento urbano, distinguindo-o do urbanismo, teve origem na própria história das cidades e no estudo científico desse fenômeno.

Há consenso no meio acadêmico de que o urbanismo passou a ser tratado como disciplina autônoma a partir do século XIX, enquanto o planejamento urbano surgiu como matéria de interesse acadêmico apenas no século XX. Todavia, as cidades são "planejadas" e desenhadas desde o início da civilização, o que significa que o desenvolvimento da cidade ocorre paralelamente com a história do homem em sociedade, embora o estudo da intervenção do homem na cidade seja mais recente.

Neste trabalho, importa fixar que o planejamento urbano aqui tratado lida basicamente com o conjunto de normas que regem o uso do espaço urbano considerado com uma integralidade entre produção e apropriação, não se confundindo com experiências anteriores limitadas ao desenho das cidades, ou outras medidas urbanísticas realizadas com foco específico, sem se relacionar com o projeto de desenvolvimento da cidade como um todo.

3.1.1 As intervenções sanitárias nas cidades

Como visto no capítulo anterior, no final do século XIX houve a transferência do eixo econômico e político da sociedade, que passou das mãos dos poderosos produtores rurais para a nova burguesia da cidade. A revolução industrial implicou, também, na revolução urbana.

O crescimento das cidades no mundo era vertiginoso, em especial daquelas situadas nos países condutores do processo de industrialização:

Alemanha, Grã-Bretanha, França e Estados Unidos. A população total destes países, que em 1800 era de 64 milhões, passa ao final do século para 207 milhões. Em termos urbanos, surgem no período onze aglomerações que excedem a um milhão de habitantes: na Grã-Bretanha (Londres, Manchester, Birmingham e Glasgow), na França (Paris), no Império Germânico (Berlim e Viena) e nos Estados Unidos (Nova York, Chicago, Filadélfia e Boston).⁵²

Como reação, verifica-se um movimento pela melhoria das condições de vida nas cidades, defendido por uma nova elite formada pela emergente burguesia comercial e industrial, que contava com o apoio de profissionais liberais, como engenheiros e médicos. No final do século XIX, início do século XX, foram várias as iniciativas do Poder Público de intervenção no espaço urbano, realizando reformas de caráter estético e sanitário que acabavam por conferir à cidade um novo padrão de funcionalidade.

Os planos sanitaristas se caracterizavam por um conjunto de intervenções urbanas, composto de obras de abertura e alargamento de vias, demolição de casas de uso coletivo, como cortiços e casa de cômodos, e criação de áreas verdes. Tudo com o firme propósito de melhorar a aeração e circulação da cidade, de modo a reduzir a incidência de doenças e conferir melhores condições de habitabilidade às áreas centrais.

A maior referência urbanística da época era o inovador plano executado em Paris pelo prefeito Haussmann, na década de 1850, que consistiu na destruição da malha urbana e viária medieval da área central, na abertura de largas avenidas e implantação de sistemas modernos de infraestrutura, parques e edifícios públicos, além de uma padronização estética para as novas construções. Esse projeto serviu de paradigma para várias cidades brasileiras⁵³, principalmente para a capital da época, o Rio de Janeiro⁵⁴.

⁵² SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. 2007. O ideário dos engenheiros e os planos realizados para as capitais brasileiras ao longo da Primeira República. Vitruvius. [Online] Arqtextos, novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/08.090/190>>. Acesso em:25 ago.2010.

⁵³ Foram também remodeladas as cidades brasileiras de Salvador, Recife, Fortaleza e Porto Alegre.

⁵⁴ LEME, op. cit.

O progresso científico contribuiu para a adoção dos princípios do sanitarismo nas práticas urbanas, com o fim de corrigir as mazelas causadas à cidade por seu rápido crescimento. Na política de enfrentamento das epidemias⁵⁵, as áreas centrais deveriam ser remodeladas, de modo a implantar serviços de infraestrutura de água e esgotos, a sanear áreas pantanosas e inundáveis, a prover espaços públicos abertos para facilitar a aeração e a insolação, a eliminar focos de concentração de moradias insalubres (cortiços) e a estabelecer normativas para as construções.

No Brasil, a política urbana sanitaria assumia maior relevância nas cidades litorâneas, portas de entrada do capital estrangeiro. Assim, foram inseridas em seus planos de urbanização a ampliação e modernização das instalações portuárias, para adequá-las à economia agroexportadora e para inserir as cidades nos fluxos globais ligados ao comércio⁵⁶

Como se vê, as intervenções urbanas executadas com fins sanitarias não se basearam em planejamento urbano. De fato, foram realizadas obras de infraestrutura para melhoria da cidade, que, embora tenham gerado reflexos no seu funcionamento, facilitando a circulação e transformando a feição das áreas centrais, se limitavam a “solucionar” determinados aspectos específicos, identificados como cruciais na dinâmica econômica da cidade, sem que fossem considerados os demais aspectos envolvidos. As mazelas resultantes do êxodo rural e da falta de infraestrutura para atendimento de todos aqueles que usam a cidade para morar ou exercer suas atividades econômicas continuaram a se reproduzir, evidenciando as falhas da cidade ao exercer suas funções sociais apenas parcialmente.

⁵⁵ As novas orientações da medicina e da saúde pública a partir de Pasteur contribuiriam para o enfrentamento das epidemias, mas não sem forte resistência popular, como foi o caso da Revolta da Vacina, ocorrida no Rio de Janeiro por ocasião da primeira campanha de vacinação em massa realizada por Oswaldo Cruz em 1904. REIS, José de Oliveira, op.cit.

⁵⁶ LEME, op.cit.

3.1.2 Os planos de cidades ideais

A grande cidade do final do século XIX, síntese do espaço onde era possível a socialização, a cooperação e as oportunidades, especialmente de empregos, padecia, contudo, de graves problemas relacionados ao excesso de população e à insalubridade de seu espaço.

As soluções sanitárias e estéticas não lograram corrigir os desvios da urbanização, pois se ocuparam de tratar apenas alguns aspectos sem considerar a integralidade das complexas relações sociais produzidas na cidade. As cidades estavam longe de representar um ideal de vida e felicidade.

Enfatizava-se a oposição entre o campo e a cidade. De um lado, o campo, visto como saudável, espaço da natureza, do sol e das águas, bem como da produção de alimentos; de outro, a cidade, “locus” apropriado para as atividades sufocantes dos setores secundário e terciário, que figurava como geradora de problemas como a insuficiência de empregos e de infraestrutura, resultado de sua dinâmica econômica que induzia à migração rural-urbana.

Nesse contexto ressurgem as teorias das cidades ideais, desenhadas para conter o melhor dos dois mundos, destacando-se a Cidade-Jardim (Town-Country) de Howard, que representou uma ruptura na concepção existente na época, com grande influência no pensamento urbanístico posterior⁵⁷.

A Cidade-Jardim, conforme modelo proposto, deveria ser construída numa área que compreenderia, no total, 2400 hectares, sendo 400 hectares destinados à cidade propriamente dita e o restante às áreas agrícolas. O desenho da cidade assume uma estrutura radial, sendo composto por 6 bulevares de 36 metros de largura que cruzam desde o centro até a periferia, dividindo-a em 6 partes iguais. No centro, seria prevista uma área de aproximadamente 2,2 hectares, com um belo jardim, sendo que na sua região

⁵⁷ HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

periférica estariam dispostos os edifícios públicos e culturais (teatro, biblioteca, museu, galeria de arte) e o hospital. O restante do espaço central seria destinado a um parque público de 56 hectares, com grandes áreas de recreação e fácil acesso.

Os ideais modernistas, de meados do século xx, dotados de forte inspiração no conceito de cidade-campo, se limitavam a propor modelos utópicos para uma sociedade mais feliz, sem que enfrentassem os reais problemas da cidade.

Os ditames do movimento urbanístico modernista brasileiro, mais uma vez, foram inspirados na experiência francesa, sofrendo grande influência de Le Corbusier, que, em plano concebido para a cidade de Paris, defendera os princípios da cidade moderna: separação entre usos, altas densidades, grandes áreas livres, unidades de vizinhança, separação entre veículos e pedestres, etc.

No Brasil de meados do século XX , ao mesmo tempo em que massas de trabalhadores rurais rumavam para as cidades, surgiu como reação o conceito de “cidade planejada”, fruto do movimento modernista, concebida com o objetivo de solucionar os problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida de todos, alcançando-se, assim, a socialização da cidade.

O intenso processo de urbanização contou com o suporte de novas técnicas e materiais aplicáveis à construção em grande escala na concretização da cidade ideal modernista⁵⁸. O ponto alto da experiência modernista nacional foi a construção da nova capital, Brasília.

No Plano Piloto de Brasília, concebido pelo arquiteto Lucio Costa em 1957, os bairros foram dispostos de forma que trabalho, moradia e espaços verdes criassem núcleos independentes ao redor do centro da nova metrópole.

⁵⁸ O concreto armado e o alumínio foram utilizados em grande escala na construção de prédios, sobretudo residenciais, com o objetivo de agilizar e baratear as obras, como no caso da construção da cidade exemplo modernista de Brasília.

A cidade foi planejada para reunir um determinado número de habitantes, mas essa estimativa foi rapidamente ultrapassada, quando a promessa de grande oferta de empregos e de uma vida melhor atraiu um grande número de migrantes, gerando, já à época da construção, um núcleo periférico, Taguatinga.

Brasília escapou do modelo modernista de cidade ideal que a gerou, para se juntar às demais cidades nascidas sem um plano urbanístico previamente definido. O que se vê em um passeio pelas ruas da capital é a repetição de alguns dos problemas que afligem outras localidades: centro lotado, trânsito pesado etc., demonstrando que a cidade ideal modernista não pode servir como modelo de planejamento urbano.

3.1.3 O planejamento funcional dos urbanistas

Na segunda metade do século XX, a cidade passou a ser vista como algo dinâmico, que evolui no tempo traçando sua própria história. Nesse momento surgiu o planejamento urbano propriamente dito, que trata a cidade como um organismo vivo, abandonando o antigo modelo de cidade ideal, desconectada da realidade.

O novo planejamento surgiu, assim, como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno, quanto aqueles por ele causados. O planejamento urbano passou a dar ênfase à solução de problemas práticos, concretos, buscando estabelecer mecanismos de controle dos processos urbanos ao longo do tempo. A cidade real, com suas facilidades e problemas, passa a ser o foco do estudo, ao invés da cidade ideal, despida de qualquer dimensão humana, tratada mais à forma de uma maquete⁵⁹.

⁵⁹ SILVA. Op.cit.

Nesse modelo de planejamento, além de arquitetos urbanistas, diversos técnicos de outras áreas do conhecimento, como economistas, geógrafos e sociólogos, assumem papel ativo na discussão sobre as cidades, cada um com a sua visão peculiar, mas unidos no objetivo de traçar um conjunto de ações consideradas as mais adequadas para tratar a cidade atual, almejando torná-la mais justa e eficiente.

Essa concepção de planejamento pressupõe uma sequência de etapas (avaliação preliminar, formulação de objetivos, descrição e simulação do sistema, definição de alternativas, avaliação das alternativas, seleção e execução) que devem ser seguidas como uma espécie de processo cíclico, no qual os resultados alcançados pelas ações passam a servir de objeto de análise que gera retroalimentações para as outras fases do processo⁶⁰.

No Brasil o planejamento urbano sistêmico tomou força no período militar, quando foram criados órgãos técnicos no Governo Federal para elaborar e coordenar a execução de planos de desenvolvimento nacional, regional e municipal. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU⁶¹) foi criado em 1964 e a partir de 1967 passa a incentivar prefeituras a elaborarem seus planos de desenvolvimento local integrado. Entre os objetivos básicos figurava o aparelhamento das prefeituras, com a criação de órgãos locais de planejamento. Torna-se nítida a opção por um planejamento focado na técnica de desenvolvimento urbano, com estudos e diagnósticos que deveriam embasar soluções elaboradas pelos órgãos técnicos dos governos locais.

O planejamento era atividade eminentemente governamental e funcionava como estratégia de governo. Cuidava-se de utilizar os dados obtidos para traçar a forma de atuação estatal na realização da política

⁶⁰ SILVA. Op.cit.

⁶¹ RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.103.

adequada ao modelo econômico em vigor. É um plano tipicamente centralizador, bastante adequado ao gosto dos governos militares.

Na década de 70, o SERFHAU exerceu grande influência em todo território nacional, formando um corpo técnico na administração de vários municípios responsáveis pela elaboração de planos integrados ou de uso do solo, que mais tarde seriam a base dos planos diretores.

Em verdade esses planos tinham o perfil imposto pelo poder vigente e eram destinados a viabilizar projetos de desenvolvimento econômico e não a transformar a cidade em um lugar socialmente justo, onde as funções sociais estivessem disponíveis em toda área urbana e ao alcance de todos.

3.1.4 Plano diretor participativo do Estatuto da Cidade

A Constituição Federal de 1988 é fruto do processo de redemocratização do país após anos de governo autoritário sob o regime militar, o que refletiu consideravelmente no tratamento conferido aos municípios. O legislador optou, claramente, pela descentralização, redistribuindo recursos e atribuindo aos municípios a execução direta de vários serviços públicos. O poder local saiu fortalecido do processo constituinte, sendo o Município, inclusive, alçado à categoria de ente federativo, dotado de autoadministração e autogoverno.

Na nova ordem constitucional o sistema de repartição de competências transferiu aos municípios a execução de várias políticas públicas, como saúde, educação, proteção ambiental e ordenamento urbano, considerando que por estarem mais próximos dos beneficiários teriam maior facilidade na prestação de serviços, além de possibilitar fiscalização mais intensa por parte do cidadão. Ao Governo Federal caberia apenas a fixação de regras gerais e a redistribuição de recursos aos municípios executores.

O texto constitucional espelha com nitidez o novo modelo social que privilegia o cidadão. Além da proteção expressa aos direitos individuais, são ampliados os direitos sociais e os interesses difusos.

O país, após o rompimento da represa que mantinha a manifestação popular longe das decisões políticas, assume um sistema democrático misto em que, além da tradicional democracia representativa, privilegia, também, a democracia participativa.

Em vários dispositivos, a Constituição Federal prevê a participação direta do cidadão na gestão de políticas públicas⁶², destacando-se o tratamento conferido às questões urbano-ambientais.

A conquista dos movimentos sociais por uma reforma urbana no país obteve sucesso ao fazer constar expressamente do texto legal a participação popular no planejamento municipal, entendido, principalmente, como o plano de uso e ocupação do solo urbano de acordo com determinado modelo de desenvolvimento escolhido⁶³.

Nas cidades onde já existia um modelo de planejamento urbano à época da nova constituição, este resultava de trabalhos técnicos produzidos de acordo com um sistema centralizado e rígido, sendo necessário reformular o processo para se democratizar as decisões nas cidades, admitindo-se a participação popular, de forma a retirar a cidade do controle dos especialistas, descentralizar os processos decisórios (concentrados nos governos, especialmente no federal) e ampliar os canais de participação direta da população.

⁶² Ver artigos 194 (seguridade social), 198 (saúde) 204 (assistência social) e 206 (ensino), da Constituição Federal.

⁶³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Registre-se, ainda, que a Constituição Federal, além de atribuir valor ao planejamento urbano como instrumento essencial para a política de desenvolvimento urbano, impôs como obrigatória a elaboração de plano diretor para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Mesmo antes da edição da lei federal que traçou as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade, vários planos diretores⁶⁴ foram elaborados, já sob a forma participativa, alterando-se o processo até então adotado.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, detalha as diretrizes para a elaboração do plano diretor, definindo-o como resultado de um planejamento democrático. Assim, fixa a obrigatoriedade das audiências e consultas públicas, determina a gestão democrática do plano e de sua aplicação, bem como o acesso público a todas as informações que conduziram à elaboração do projeto de plano diretor⁶⁵. Registre-se que há previsão de responsabilização penal do prefeito que não cumprir os dispositivos ou diretrizes de participação popular na gestão da cidade.⁶⁶

Logo, vigora no país o planejamento urbano do tipo democrático e participativo constitucionalizado, com eficácia administrativa, posto que

⁶⁴ Foram editados planos diretores antes do Estatuto da Cidade nas cidades de Recife, Porto Alegre, Natal, João Pessoa e Rio de Janeiro, dentre outras.

⁶⁵ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º 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; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁶⁶ Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: I – (VETADO) II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei; III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei; IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei; V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei; VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

obrigatório para o Poder Público para o particular, figurando como instrumento essencial da política de desenvolvimento urbano.

4. PLANO DIRETOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de urbanização e o planejamento urbano no Brasil seguem o movimento de concentração e descentralização do poder central, de acordo com os movimentos políticos de cada época.

Até que o urbanismo alcançasse o destaque que mereceu na Constituição Federal de 1988 as políticas urbanas oscilaram de acordo com o sistema de forças no regime federativo, ora mais ligadas aos planos de desenvolvimento nacional, ora integradas às políticas regionais.

O processo de urbanização, durante a República Velha (1891-1930), ocorreu alheio a qualquer plano de desenvolvimento nacional, prevalecendo os costumes da elite agrária que continuava no poder, embora tivesse migrado para as cidades. O enfraquecido poder central não conseguia se impor aos governos estaduais, que detinham grande fatia da receita proveniente das exportações agrícolas, sendo a participação da União na despesa pública bastante reduzida, o que fortalecia o poder regional.

No período posterior à Grande Depressão, de 1930 a 1946, o modelo de desenvolvimento planejado pelo governo federal, focado na industrialização, agiu como plano nacional de urbanização, face ao considerável crescimento das cidades como resultado do forte movimento migratório e da demanda de infraestrutura urbana pela nova massa trabalhadora. O fortalecimento do poder central deu início a um ciclo de centralização, cujo ápice foi o Estado Novo da Era Vargas. A União concentrou poderes, com a unificação do mercado interno e o estabelecimento de bases sólidas para o processo de industrialização nacional, mudando o poder econômico e político para as mãos da burguesia urbana. Intensificou-se o processo de urbanização como consequência da política econômica nacional que privilegiava a industrialização do país.

No pós-guerra, em plena fase de democratização, foi promulgada a mais democrática Constituição Brasileira em 1946, aumentando-se o nível de descentralização em favor dos governos regionais. Contudo, o governo federal manteve a política econômica de incentivo à industrialização, e conseqüentemente à urbanização, interferindo de forma incisiva no funcionamento das cidades. Os movimentos populares em favor de reformas estruturais no campo e na cidade demandavam um novo modelo de desenvolvimento, que foi sufocado com o golpe militar.

Em 1964, inaugurou-se uma nova época de centralização, que perdurou por todo o regime militar. O planejamento urbano se dava em escala nacional, formulado em gabinetes de órgãos do governo federal, como desdobramento direto da política econômica em busca da cidade apropriada ao capital, sem maiores preocupações com sua adequação às necessidades humanas ou interesses locais. A concentração das receitas, bem como da execução de políticas públicas, aos cuidados da União, demonstrava a nova feição do país. O regime de exceção abominava a participação popular, exercendo forte controle político e social, empenhando-se em implantar projetos de cunho nacional, de suma relevância para a política desenvolvimentista, norte do governo central da época.

A inevitável abertura do regime militar, nos anos 80, marcou o processo de redemocratização que se fez acompanhar pelo movimento de descentralização fiscal e de enfraquecimento do poder central. Os movimentos sociais se articularam e conseguiram incluir em seu texto um capítulo específico sobre política urbana, no qual se atribui expressamente ao município o poder de comandar o desenvolvimento da cidade por meio do planejamento urbano, embora deva observar normas urbanísticas de caráter nacional. A Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, como celebrizou o então Presidente do Congresso Nacional, Ulysses Guimarães, fortaleceu o federalismo brasileiro, alçando o município à condição de ente da Federação e transferindo parcela considerável das receitas e competências para os novos entes federados. O fortalecimento do poder local e a adoção da democracia

participativa criaram um novo modelo de planejamento democrático das cidades.

4.1 Competências urbanísticas na Constituição Federal

O planejamento urbano pressupõe a interferência do Poder Público na vida cotidiana do cidadão, envolvendo todas as atividades do ser humano, que se desenvolve na cidade, o que nos leva a concluir, de forma singela, que a maioria das normas restritivas dos direitos patrimoniais e regulamentadoras do exercício das atividades econômicas resultam, ainda que indiretamente, de como o Estado orienta sua política urbana. O desenvolvimento da cidade se dará com maior ou menor restrição aos direitos individuais conforme as opções políticas sejam definidas a favor do capital ou em prol da coletividade, em defesa da sadia qualidade de vida da cidade.

A dimensão das questões jurídicas envolvidas no planejamento urbano, como expressão da linha de desenvolvimento adotado pelo ente estadual ou municipal em contraposição à política nacional, é apresentada em caso paradigmático discutido no Supremo Tribunal Federal, que versava sobre a constitucionalidade de lei do estado de Mato Grosso do Sul que proibia a produção e consumo de bens que contenham amianto⁶⁷:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a

⁶⁷ BRASIL. Mato Grosso do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2396. Julgamento em : 08.mai.03.. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. *Diário de Justiça* de 01.ago.03, pp-00100, Ement.v.02117-34 pp-07204.

outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que **ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII).** A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. **A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente.** Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul. (grifo nosso)

Para se compreender como funciona o modelo de planejamento urbano democrático no sistema federativo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, é necessário que se entenda o sistema de repartição de competências constitucionais entre União, estados e municípios, tanto legislativas, como administrativas.

À União, ente federativo responsável pelo estabelecimento de normas em caráter nacional, aplicáveis a todo o território de forma homogênea, é conferida a competência privativa para legislar, entre outras coisas, sobre direito civil, comercial, agrário, desapropriação, águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais⁶⁸. Embora sejam temas que numa primeira análise não indiquem viés urbanístico, incluem matérias tais como direito de propriedade e o exercício de atividades econômicas, cuja regulação influencia diretamente o funcionamento da cidade, tornando, portanto, o regramento desses direitos relevante para o planejamento urbano.

A atuação legislativa dos estados também interfere na função eminentemente local de elaborar e executar os planos de desenvolvimento das cidades.

⁶⁸ Artigo 22, incisos I, II, IV, XII e XVII, da Constituição Federal

Aos estados a Constituição Federal reservou a competência residual para legislar. Ao ente regional não é conferida competência legislativa própria. Cabe-lhe apenas atuar por exclusão, quando não se tratar de matéria afeta à competência privativa da União ou dos municípios, ou de forma concorrente, hipótese em que é atribuída à União a tarefa de estabelecer as normas gerais, restando aos estados a competência residual para fixar normas que atendam às peculiaridades regionais.

Fixou-se um sistema segundo o qual os estados poderão, em caráter suplementar, legislar sobre matérias de competência concorrente, desde que atendam às normas gerais editadas pela União sobre a matéria. Na hipótese de inexistir legislação federal sobre o tema, os estados exercerão plenamente sua competência legislativa para atender à demanda regional, até que seja editada norma geral pela União, que suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária⁶⁹.

Aponte-se do rol constitucional de competências legislativas concorrentes deferidas à União e aos estados, as seguintes matérias que interferem diretamente no planejamento urbano: direito urbanístico, florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ambiental.⁷⁰

A atuação supletiva dos estados no exercício de sua competência complementar não pode conflitar com o regramento fixado pela União, nem ser de tal ordem restritiva que impeça a sua aplicação. Nesse sentido já se pronunciou o Superior Tribunal Federal, ao apreciar a inconstitucionalidade da

⁶⁹ Constituição Federal. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.[...] § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.[...]§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.[...]§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁷⁰ Art. 24, incisos I, VI, VII, VIII, da Constituição Federal.

lei do Estado do Paraná que estabeleceu vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados, conforme se vê do trecho do relator ministro Gilmar Mendes⁷¹:

já existe uma legislação federal que se superpõe à disciplina estadual impugnada. De fato, considerada apenas Lei 8.974, tem-se um ato federal com regramento que abrange toda a matéria tratada no ato estadual impugnado. Nesse contexto, não parece razoável admitir a existência de um ato estadual que, ao fixar disciplina de caráter nitidamente geral, acaba por afastar a aplicação daquele ato federal.

Por fim, em tema de competência legislativa apresenta-se a competência exclusiva dos municípios para legislar sobre assunto de interesse local, aí incluído todos os matizes da questão urbano-ambiental (art. 30. CF).

Note-se que o Constituinte de 1988 substituiu a expressão “peculiar interesse”, já consagrada em constituições anteriores, para adotar “interesse local” como elemento definidor do âmbito de atuação exclusiva dos municípios.

Embora possa parecer suficientemente clara ao conferir ao município competência exclusiva para cuidar de temas que interfiram diretamente no funcionamento da administração municipal e no dia-a-dia dos moradores da cidade, a expressão configura-se pouco precisa, permitindo superposição de normas municipais com a legislação federal e estadual editadas com fundamento nas competências discriminadas nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal.

Paulo Affonso Leme Machado, Celso Bastos, Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior entendem que a competência municipal para legislar em matéria de interesse local se caracteriza pela preponderância do interesse local sobre o regional e o nacional, e não em virtude de sua exclusividade.

⁷¹ BRASIL, Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3035. Julgamento em 06 abr.2007. Órgão julgador. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário de Justiça* de 10 out.2005, pp-00007, Ement.v.02209-1, Lexstf v.27, n.323, 2005, p.53-64.

Assim temos que a norma municipal não poderá dispor contrariamente às leis federais e estaduais, mas poderá agir no espaço lacunoso da lei federal ou estadual, sempre para impor restrições específicas ao atendimento às peculiaridades do município, no exercício de sua competência para legislar em assuntos de interesse local.

Observe-se que essa restrição não pode ser de tal ordem que impeça o exercício de direito garantido por lei federal ou estadual, sob pena de negar-lhe vigência e ofender a autonomia entre os entes da federação constitucionalmente assegurada.

O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a constitucionalidade de lei do município de São Paulo que fixa horário de funcionamento e sistema de plantão de farmácias, indica os limites da competência municipal para legislar sobre tema de interesse local⁷².

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FARMÁCIA. LEI MUNICIPAL Nº 8.794/78 E NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO E O SISTEMA DE PLANTÃO NOS FINS DE SEMANA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E AO DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA. 1. Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infringam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição Federal lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. 2. Afronta aos princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa, da livre concorrência e ao direito do consumidor. Inexistência. Ao Governo Municipal, nos limites da sua competência legislativa e administrativa, cumpre não apenas garantir a oferta da mercadoria ao consumidor, mas, indiretamente, disciplinar a atividade comercial, e, evitando a dominação do mercado por oligopólio, possibilitar ao pequeno comerciante retorno para as despesas decorrentes do plantão obrigatório. 3. Farmácias e drogarias não escaladas para o cumprimento de plantão comercial. Direito de funcionamento fora dos horários normais. Inexistência em face da lei municipal que disciplina a matéria. Recurso extraordinário conhecido e provido.

A Constituição Federal, ao estabelecer o quadro de competências dentro da federação, adotou sistemática pouco técnica para delimitar os contornos da atividade legiferante de cada ente federado, ensejando a elaboração de

⁷² SÃO PAULO, SP. Recurso Extraordinário n.174645/SP. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. Julgamento: 17 out. 1997. Órgão Julgador: Segunda Turma. *Diário de Justiça* de 27 fev. 1998, pp.00018, ent.vol.02900-03, pp.00539.

normas eventualmente conflitantes, o que ocasiona dificuldades para a administração pública, bem como para o controle social de temas de grande relevância, que acabam sendo submetidos ao crivo do Judiciário. Este, em última instância, decidirá qual dos interesses públicos disciplinados pelas normas em confronto deverá prevalecer.

4.2 O Plano Diretor como instrumento da política urbana constitucional

A Constituição Federal reconheceu o plano diretor como principal instrumento de planejamento urbano, por meio do qual é fixado o adequado ordenamento do território municipal, com o objetivo de disciplinar o uso e a ocupação do solo⁷³. É o plano diretor que estabelecerá a estratégia para que a cidade cumpra sua função social, possibilitando o acesso do cidadão à habitação, ao trabalho, à circulação e recreação. É também no plano diretor que estará definido o limite do direito de propriedade, cujo exercício está adstrito ao cumprimento de sua função social, o que implica na submissão do interesse privado ao coletivo.

O processo de planejamento passou a ser, portanto, um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental.

De origem eminentemente técnica, na nova ordem constitucional, cuja política urbana é determinada pelo artigo 182, o plano diretor passou a ser uma instituição jurídica, que, no entanto, manteve seu matiz técnico, embora tenha recebido contornos mais democráticos em virtude da maior participação popular em sua elaboração, execução e fiscalização.

⁷³ O solo caracteriza como urbano quando destinado a cumprir fim tipicamente urbanístico como a edificabilidade e ao sistema viário.

A política urbana esboçada na Constituição Federal elegeu o plano diretor como seu principal instrumento, todavia seu conceito pode ser colhido na clássica definição de Helly Lopes Meirelles⁷⁴ :

é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo desejado pela comunidade local.. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

Além da referência expressa ao plano diretor, podem ser identificados no texto constitucional os dispositivos que envolvem a atividade de planejamento urbano, com atribuições aos três entes da federação: União, estados e municípios. O plano diretor não é o único instrumento de planejamento da cidade, uma vez que planos regionais e setoriais interferem diretamente na dinâmica urbana.

No sistema federativo brasileiro o planejamento urbano se organiza nos três níveis de governo, com diretrizes nacionais, regionais e locais. Em nível federal, cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social, de molde a fixar diretrizes gerais para organização urbana do país⁷⁵. É, também, tarefa atribuída à União, elaborar planos urbanísticos macrorregionais, destinados a orientar a ocupação do processo de ordenamento do solo ao nível das macrorregiões, de acordo com uma área geográfica correspondente a uma região geoeconômica sob controle de uma superintendência de planejamento regional⁷⁶. Sua execução se realiza por via de estímulos, assistência técnica e

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 8.ed., atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000, p.447.

⁷⁵ Constituição Federal. Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

⁷⁶ Ex: SUDENE, SUDAM, SUDESUL ou SUDECO.

financeira.⁷⁷ Compete, ainda, à União organizar planos urbanísticos setoriais, como os planos de prevenção ambiental, planos nacionais de saúde pública (que se incluem no plano de defesa do meio ambiente), planos nacionais de viação, etc.

A atividade de planejamento garantida constitucionalmente à União tem por fundamento possibilitar que sejam alcançados os objetivos da república federativa, dirimindo eventuais conflitos de interesses entre os demais entes da Federação. Os planos nacionais buscam reduzir as desigualdades regionais na construção de uma sociedade justa para todos os brasileiros. Embora destinados a promover a integração nacional, esses planos interferem diretamente na dinâmica das cidades atingidas. A União exerce atividade nitidamente de controle do uso e ocupação do solo, sendo certo que o município pode estabelecer norma em contrário ao dispor sobre assunto de interesse local, ensejando conflito de interesses públicos a ser resolvido, em último caso, junto ao poder judiciário.

A interferência dos estados no planejamento urbano não se restringe à edição de normas suplementares à legislação federal. O uso do espaço urbano está submetido, também, à organização econômica regional, tarefa característica dos estados, posto que ultrapassa os limites dos interesse locais. Aos estados é atribuída competência para elaboração de planos urbanísticos microrregionais.⁷⁸

Todavia, é no feixe de competências dos municípios que se encontram os instrumentos mais específicos para dar efetividade aos planos urbanísticos⁷⁹. A atividade de planejar o desenvolvimento urbano não se exaure

⁷⁷ art. 21, IX

⁷⁸ Constituição Federal. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum

⁷⁹ Constituição Federal. Art. 30. Compete aos Municípios(...)VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

na elaboração do plano diretor. Existem outros instrumentos de planejamento urbano, tão necessários quanto o plano diretor para o sadio desenvolvimento das cidades, aplicáveis na esfera local, tais como: Plano de Desenvolvimento Municipal, que é o plano do governo; Planos Regionais, Secretariais e Especiais; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Anual.

O plano diretor, porém, é inegavelmente o principal instrumento de planejamento urbano, pois tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade. Trata-se do documento no qual se consubstancia a estratégia de mudança da comunidade em busca de uma cidade mais justa e saudável.

Por conseguinte, a função urbanística essencial do município deve estar abrangida no plano diretor, que cuidará da localização dos equipamentos públicos e das divisões em zonas dos edifícios privados. Para tal devem ser previstos os três sistemas gerais: vias, zoneamento, espaços verdes. Deve, também, projetar em longo prazo a necessidade do solo de acordo com o desenvolvimento previsto para a cidade (aspecto econômico do uso do solo).

Por outro lado, não poderá descuidar dos aspectos sociais, quais sejam: oferecer à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem-estar social, lazer, recreação, cultura e esporte. Por fim, deve abordar o aspecto administrativo-institucional, prevendo os meios institucionais necessários à sua regulamentação, execução, continuidade e revisão.

Em síntese, plano diretor, como ensina José Afonso da Silva⁸⁰

É plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazos, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem devem executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental constitucional*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p.123

5. O PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta a política nacional de desenvolvimento urbano, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A referida lei, como norma geral de direito urbanístico, consolida os princípios desse novo direito, traça as diretrizes de atuação do Poder Público (federal, estadual e municipal) e cria os instrumentos para realização da política urbana em todo território nacional.

A Constituição Federal vinculou o exercício do direito de propriedade urbana à observância de sua função sócio-ambiental, que por sua vez é definida pelo plano diretor. Essa função social se refere à estrutura do direito de propriedade, diferenciando-se das limitações que interferem no seu exercício, o que revela, portanto, a importância deste instrumento de planejamento⁸¹.

Como observa Toshio Mukai, o conceito mais preciso de função social da propriedade emana do próprio órgão responsável por zelar pelo cumprimento da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal⁸²:

A Antiga noção de propriedade, que não vedava ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos completou-se com o da sua utilização posta ao serviço do interesse social, a propriedade não é legítima senão quando se traduz por uma realização vantajosa pra a sociedade.

5.1 Diretrizes da política urbana no Estatuto da Cidade

⁸¹ SILVA, op.cit.

⁸² In, AC. do STF, pleno 17/06/42, rel. min. Castro Nunes, RT. 147/785

A Lei nº 10.257/2001 resulta da competência concorrente da União para legislar sobre direito urbanístico, respeitando, contudo, a competência exclusiva dos municípios para legislar sobre matéria de interesse local⁸³. Logo, o âmbito de atuação do Estatuto da Cidade é restrito à fixação de normas gerais que servirão de norte aos entes federados para elaborarem sistemas e planos de desenvolvimento urbano.

Ao detalhar o comando constitucional contido no artigo 183, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes da política urbana nacional a serem seguidas com o fim de se alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Essas diretrizes se aplicam aos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, aos planos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como aos planos municipais.

Dentre as várias diretrizes delineadas destacamos a que trata expressamente do planejamento da cidade, fundamento para elaboração do plano diretor e dos demais instrumentos de planejamento.

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:(...).IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

A diretriz de planejamento aborda aspectos espaciais, econômicos, sociais e ambientais, pois determina que o plano de desenvolvimento da cidade considere a distribuição territorial da população e das atividades econômicas, destacando a importância do zoneamento, clássico instrumento utilizado para controlar o uso e ocupação do solo urbano. Determina, ainda, que seja considerado o território de influência do município, expandindo o planejamento urbano para além dos limites da cidade, em clara referência à necessidade de

⁸³ Ver item 4.1.

integração dos planos locais de desenvolvimento aos planos regionais, setoriais e nacionais.

De igual modo, o plano de desenvolvimento da cidade deve estar comprometido com o futuro, com o desenvolvimento sustentável e a solução do passivo resultante do crescimento descompassado da cidade. O planejamento concebido pela política urbana nacional tem perfil corretivo e ao mesmo tempo preventivo.

A orientação da lei federal é nítida no sentido de que a proposta de planejamento não deve se ocupar em idealizar a cidade perfeita e irreal, contendo propostas abstratas e descoladas do cotidiano, mas indicar o caminho para uma cidade real capaz de sanar seus impasses e problemas frequentes relacionados a transporte, habitação, preservação ambiental e outras mazelas que afligem as cidades.

Assim, a concepção do plano diretor, na qualidade de principal instrumento de planejamento da cidade, deve apresentar os instrumentos urbanísticos aptos a corrigir as distorções do crescimento urbano já ocorrido e propor um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de evitar os efeitos negativos do inevitável crescimento da cidade.

5.2 Instrumentos de planejamento previstos no Estatuto da Cidade

Além das normas de conduta obrigatórias para o Poder Público e indicativas para a iniciativa privada na execução da política urbana, ditadas nas diretrizes do Estatuto da Cidade, a lei federal cuidou de criar mecanismos a serem empregados, principalmente pelos municípios, na busca da plena qualidade de vida na cidade.

Os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade podem ser agrupados em instrumentos de: planejamento urbano; indução ao

desenvolvimento urbano; financiamento da política urbana; regularização fundiária e democratização da gestão urbana.

No que se refere a instrumentos de planejamento municipal, diretamente relacionados ao objeto desta tese, foram previstos pelo Estatuto da Cidade: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social⁸⁴.

Esses instrumentos de planejamento urbano podem ser agrupados em:

1. *Instrumentos financeiros destinados a viabilizar a execução de obras e prestação de serviços na cidade de acordo com um plano financeiro que considere o uso da receita e a despesa na realização das funções sociais da cidade:* lei de diretrizes orçamentárias (LDO), plano plurianual, lei de orçamento anual e lei de perímetro urbano;

2. *Instrumentos territoriais* expressos em normas de uso e ocupação do solo urbano, elaboradas considerando-se aspectos geográficos, ambientais, culturais e sociais, com objetivo de possibilitar a justa distribuição dos ônus urbanísticos em todo município: a lei de parcelamento do solo e a lei de zoneamento;

3. *Instrumentos sociais* - as áreas de especial interesse social e as áreas de especial interesse ambiental;

4. *Instrumentos políticos*, documentos específicos concebidos para possibilitar a concretização de determinadas metas de desenvolvimento urbano de cunho eminentemente gerencial, configurando verdadeiros instrumentos de gestão do poder executivo: planos estratégicos e planos de governo.

5.3 A Natureza jurídica do Plano Diretor

⁸⁴ Artigo 4º, inciso, III, da Lei nº 10.257/2001.

O plano diretor é definido pela Constituição Federal⁸⁵ como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, responsável por fixar o conteúdo da propriedade urbana, que se destina a atender às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A regulamentação do plano diretor, por meio do estabelecimento das normas gerais que norteiam a utilização desta ferramenta de planejamento, é essencial para que os diversos planos de desenvolvimento sob responsabilidade da União, dos estados e dos municípios sejam compatíveis e verdadeiramente integrem uma política urbana nacional.

Impõe-se, de igual modo, a articulação do plano diretor com os demais instrumentos que integram o processo de planejamento da cidade: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que também deverão atender às diretrizes do Estatuto da Cidade, bem como incorporar as orientações e prioridades contidas no plano diretor.

A moldura constitucional da política urbana conferiu caráter legal aos planos urbanísticos, antes restritos à esfera burocrática, verificando-se apenas algumas diretrizes isoladas contidas nas Leis Orgânicas dos Municípios ou em esparsas legislações estaduais e municipais. Ora, se a função social, elemento definidor do direito de propriedade constitucionalmente garantido, está expressa no plano diretor, impõe-se o rigor formal da norma de planejamento limitadora.

O planejamento urbano dá origem à lei que determinara a atuação do Poder Público e a extensão do exercício do direito de propriedade, como destaca Di Sarno⁸⁶:

⁸⁵ Artigo 182, da Constituição Federal..

⁸⁶ SARNO, Daniela campos Libório Di. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004, p.62

É obrigatória a instituição da dinâmica de planejamento para o setor público e indicativa para o setor privado, conforme dispõe o art. 174 da Constituição Federal. Já o plano, em face do princípio da legalidade estabelecido na Constituição Federal, art. 5º, II, e art. 37, caput, deverá ser aprovado na forma da lei para que se torne imperativo perante todos.

A obrigatoriedade de se ter um plano de desenvolvimento urbano aprovado por lei tem fundamento, também, na opção constitucional pela democracia participativa, que prestigia a publicidade dos atos do Poder Público.

A existência de um plano diretor com o rigor legislativo, além de garantir transparência à política de desenvolvimento a ser executada pelo Poder Público, possibilita o controle social e judicial dos demais atos legislativos e administrativos, que não poderão comprometer suas metas e objetivos, nem contrariar suas diretrizes.

Por outro lado, ao se retirar os planos urbanísticos dos gabinetes e lhes conferir publicidade, proporciona-se maior segurança jurídica à iniciativa privada, que poderá direcionar suas atividades de acordo com o modelo de cidade a ser trabalhado nos próximos anos.

O plano urbanístico, como afirma Daniela Di Sarno⁸⁷:

É instrumento básico de atuação. Por meio dele, Administração Pública e sociedade terão base para agir segundo suas próprias finalidades. Traz segurança para a iniciativa privada e responsabilidade para o Poder Público.

Assim, o Estatuto da Cidade é taxativo ao determinar que o plano diretor seja aprovado por lei municipal⁸⁸. Esse comando, resultante da competência concorrente da União para legislar sobre direito urbanístico, é norma geral a ser observada por todos os municípios, não configurando invasão da competência exclusiva do município para legislar sobre assunto de interesse local.

⁸⁷ Ibid, p. 62

⁸⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O plano diretor possui dois momentos distintos: a elaboração do plano urbanístico e a aprovação da lei que o tornará exigível. Essa fase técnica, composta de estudos preliminares, diagnósticos, definição de diretrizes e instrumentos, condiciona a iniciativa da lei ao Prefeito, sob cuja orientação é elaborado o plano, como alerta José Afonso da Silva seguido por Victor Carvalho Pinto, Daniela Campos Libório Di Sarno, Elida Séguin, dentre outros.⁸⁹.

Para José dos Santos Carvalho Filho, contudo, apesar dessa fase técnica a iniciativa da lei é geral⁹⁰:

o projeto pode ser deflagrado pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, ou através de iniciativa popular, como certamente estará previsto na lei orgânica. A razão consiste em que a lei orgânica deve observar os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29, CF), e na Carta Federal não foi contemplada para o chefe do Executivo iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que trate de matéria urbanística (art. 61§, 1º, CF)

Com a devida vênia, nos juntamos àqueles que seguem José Afonso da Silva no sentido de que a iniciativa é privativa do chefe do poder executivo. E resulta, sim, da própria Constituição Federal que em seu artigo 2º assegura a independência e harmonia entre os poderes legislativo, executivo e judiciário. O plano diretor como norma que orienta a atuação do Poder Público na realização da política urbana, invariavelmente, é composto de dispositivos que conferem atribuições a órgãos do poder executivo e definem programas de trabalho, cuja execução resultará em aumento de despesa. Logo, por ser lei que regulamenta a atividade do Poder Público na realização da política urbanística a iniciativa reservada ao Poder Executivo.

A natureza jurídica do plano diretor, portanto, é de lei e, embora contenha em si um plano urbanístico, seu conteúdo não se resume a projetos de uso e ocupação do solo, pois expressa a política urbana a ser desenvolvida na cidade por determinado período.

Victor Carvalho Pinto, no entanto, vê no plano diretor uma figura jurídica nova criada pela Constituição Federal⁹¹:

⁸⁹ SILVA, op.cit, p.130.

⁹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p.270.

O Estatuto da Cidade definiu, entretanto, a lei (formal) como ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração. O plano diretor não é uma lei, mas é aprovado por lei. Assumindo a forma de um anexo.

Não raro se confunde o plano diretor com meros projetos urbanísticos elaborados para dar execução de forma específica a questões urbanas da cidade.⁹² Esses planos têm natureza de verdadeiro ato administrativo, em virtude de sua concretude.

O plano diretor, por sua vez, contém programas e diretrizes de atuação do poder público para atendimento de seus objetivos. Trata-se, portanto, de norma programática conceituada por Pontes de Miranda⁹³ como aquela

em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames. Que são com programas dados à sua função.

As normas contidas no plano diretor não são de execução imediata, não permitem que o cidadão requeira junto aos tribunais seu cumprimento, pois dependem de norma (lei ou ato administrativo) posterior que lhe confira efetividade. Esta, sim, de efeitos concretos, aplicando o comando contido no plano geral, irá determinar a correta utilização do solo urbano, indicando especificamente quais instrumentos urbanísticos serão utilizados e de que forma.

A dificuldade de se compreender o plano diretor como norma definidora de direito que expressa os limites ao exercício do direito de propriedade, e não como um simples documento técnico, conduz ao entendimento equivocado de

⁹¹ PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade*. São Paulo: RT, 2005, p.215.

⁹² Ver item 3.1 sobre projetos urbanísticos e planejamento urbano.

⁹³ MIRANDA, Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969. tomo i, 1969, p. 126-127, apud BARROSO, Luiz Roberto. *O direito Constitucional e a efetividade de suas normas limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990., p.107.

que se trata de uma lei de efeitos concretos, como sustenta Victor Carvalho Pinto⁹⁴:

Para efeito de controle de legalidade, pode-se qualificar o plano diretor como uma “lei de efeitos concretos”, ato jurídico que, a despeito de ser veiculado por lei, não apresenta características de generalidade de abstração. Neste sentido, o plano diretor pode ser impugnado pelos instrumentos processuais voltados para o controle dos atos administrativos – mandado de segurança, ação popular e ação civil pública. Ao mesmo tempo, como lei formal, ele pode ser impugnado abstratamente perante o Tribunal de Justiça do Estado quando violar a Constituição Federal.

Ao contrário do que afirma Victor Carvalho Pinto, o plano diretor contém normas dotadas de generalidade e abstração, com comandos iguais para um conjunto de situações jurídicas indeterminadas, e o fato de estabelecer tratamento diferenciado a setores distintos do território municipal não a transforma em lei de efeito concreto. Aquelas que definem concretamente o direito de construir de cada terreno em particular e localiza as áreas destinadas a futuras obras públicas, normas complementares ao plano diretor, estas, sim, são normas de efeito concreto.

O plano diretor, instrumento de planejamento urbano que é, se caracteriza por conter normas gerais de planejamento, diretrizes e objetivos do desenvolvimento da cidade, incluindo também, os instrumentos urbanísticos adequados para alcançar os fins propostos e a indicação de onde e como devem ser aplicados. Por se tratar de norma que disciplina o funcionamento da cidade, estrutura em constante movimento, o plano diretor deve se limitar ao conteúdo básico para orientar o desenvolvimento da cidade sem impedir as necessárias correções no longo percurso rumo ao objetivo maior da sadia qualidade de vida para todos.

A legislação que regulamenta o processo de elaboração do plano diretor limitou-se a determinar que seja aprovado por lei municipal, sem, contudo, estabelecer procedimento especial de tramitação e aprovação na Câmara de Vereadores.

⁹⁴ PINTO, op.cit.p.217.

Todavia, como observa Jacintho Arruda Câmara⁹⁵, a lei que aprova o plano diretor assume posição de destaque no ordenamento jurídico não sendo suscetível de alterações sem critério

a Constituição, que tratou expressamente o assunto, em nenhum momento exigiu que o plano diretor fosse aprovado por lei complementar, nem tampouco existe exigência semelhante no Estatuto da Cidade. Tal providência, caso seja tomada, partirá exclusivamente do legislador municipal (que pode exigir tal modo de encaminhamento do projeto de plano diretor). Sendo assim, caso o plano diretor seja aprovado por lei ordinária posterior que discipline pontualmente uma dada matéria de forma distinta daquela prevista no plano original. A limitação que se impõe é de natureza lógica (princípio da razoabilidade), que impede a adoção de uma medida pontual que seja desconforme ao sistema geral que caracteriza o plano diretor.

Defendemos que se impõe maior rigor formal, à lei municipal que aprova o plano diretor, devendo ser aprovada em regime de *quorum* qualificado, mesmo sem exigência em lei federal nesse sentido.

A lei que aprova o plano diretor, por sua essência, assume características de lei que regulamenta a Constituição ou, no caso do município, a Lei Orgânica, de acordo com a definição de José Afonso da Silva⁹⁶

São leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.

A eficácia do plano diretor como norma programática, portanto de observância obrigatória pela legislação municipal, atua no controle do cumprimento da política urbana municipal, posto que possibilitará oposição judicial ao cumprimento de regras ou à sujeição de atos que lhe sejam contrários, bem como determinará que a atuação do Poder Público e as prestações jurisdicionais sejam orientadas de acordo com a diretriz expressa na lei do plano diretor⁹⁷.

Para que o plano diretor não fique vulnerável a alterações oportunistas que inviabilizem sua execução, impõe-se a adoção de processo legislativo qualificado, que irá conferir o rigor formal necessário a evitar que leis ordinárias posteriores, bem como normas formalmente complementares, causem

⁹⁵ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal* n.10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002, p.304-321.

⁹⁶ SILVA, op.cit.p.314.

⁹⁷ BARROSO, op.cit.p.110.

distorções à política urbana, comprometendo a organicidade do plano diretor e inviabilizando a realização de seus objetivos.

O processo legislativo posterior à aprovação do plano diretor deverá observar e estar alinhado à norma programática de planejamento que estrutura o desenvolvimento da cidade, considerando os aspectos espaciais, econômicos, sociais e culturais da cidade,

A alteração da lei do plano diretor é condicionada ao cumprimento do processo de elaboração estabelecido no Estatuto da Cidade para o plano diretor (inclusive com participação popular) e observando-se a integralidade do planejamento da cidade, sob pena de se prejudicar o cumprimento das metas definidas no plano diretor.

5.4 A obrigatoriedade do Plano Diretor

Embora o planejamento urbano seja uma diretriz da política urbana nacional legalmente instituída, não se impõe edição de plano diretor a todos os 5.565 municípios brasileiros, que podem programar o desenvolvimento de sua área urbana por meio de outros instrumentos de planejamento.

O plano diretor, por força constitucional, é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, contudo, o estatuto da cidade estabeleceu essa obrigatoriedade também para as cidades: 1) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 2) que pretendam aplicar os instrumentos de indução de desenvolvimento urbano; 3) integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional⁹⁸.

⁹⁸ Art. 41, da Lei nº 10.257/2001.

Em uma leitura apressada do artigo 41 do Estatuto da Cidade pode parecer que se excedem os parâmetros constitucionais ao tornar obrigatório o plano diretor para outras cidades que não as com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, conforme exigido pela Constituição.

É vedado à lei federal no exercício de sua competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico dispor sobre matéria de interesse local, cuja competência exclusiva foi atribuída ao município.

O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a constitucionalidade de dispositivo da Constituição Estadual do Amapá que obrigava a elaboração de plano diretor aos municípios com mais de 5.000 (cinco mil) habitantes, foi bastante claro em preservar a competência municipal para decidir se elabora o plano diretor, conforme seu peculiar interesse⁹⁹.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, "CAPUT", DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T. 1. O "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que "o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes". 2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º). 3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator. 5. Plenário: decisão unânime.

Todavia, a obrigatoriedade do plano diretor imposta no artigo 41 do Estatuto da Cidade, mais do que fruto de uma exigência legal, é resultado lógico do sistema de planejamento definido na política urbana nacional.

Os municípios que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou aqueles que estejam inseridos em áreas de especial interesse turístico ou ambiental, além de estarem sujeitos a planos municipais de

⁹⁹ BRASIL. Amapá. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.826/AP. Julgamento em : 17.set.98. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. *Diário de Justiça* de 12.03.99, pp-00002, Ement.v.01942-01 pp-00057.

desenvolvimento, integram planos regionais elaborados pelos estados, e mesmo pela União, que devem ser articulados com o planejamento local.

De igual modo, deverão providenciar a elaboração de um plano diretor aquelas cidades que, mesmo tendo população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes, pretendam utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. A exigência constitucional¹⁰⁰ para elaboração do plano diretor, ratificada pela lei federal, tem por fundamento a necessidade de se garantir que medidas tão restritivas do direito de propriedade estejam inseridas no contexto do desenvolvimento da cidade e que este seja resultado de um plano democrático, fruto de ampla discussão com a população. Tem-se, portanto, outro parâmetro que não o populacional a justificar a imposição para elaborar o plano diretor da cidade.

5.5 Conteúdo do Plano Diretor

A diretriz de planejamento contida no Estatuto da Cidade aborda aspectos espaciais, econômicos, sociais e ambientais, pois determina que o plano de desenvolvimento da cidade considere a distribuição territorial da população e das atividades econômicas, destacando a importância do zoneamento de atividades.

Em atendimento à diretriz do Estatuto da Cidade o plano diretor deve se ocupar de questões espaciais e refletir a distribuição territorial da população e das atividades econômicas. É de natureza claramente territorial, pois

¹⁰⁰ Constituição Federal. Art. 182. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

estabelece regras de desenvolvimento urbano considerando determinado suporte espacial. Note-se, porém, que apesar de se tratar de um plano diretor da cidade¹⁰¹, seu alcance se estende por todo o território municipal¹⁰². O planejamento da cidade, da zona urbana, pressupõe o estudo e tratamento, também, das áreas de entorno, zona de expansão e zona rural, que de igual modo deverão cumprir sua função social para garantir a eficiência do projeto de cidade que se pretende construir.

Embora o plano diretor alcance com suas diretrizes todo o território municipal, inclusive a área rural, há que se manter preservados os campos de atuação do direito urbanístico e do direito agrário, como observa Carlos Ari Sunfeld.

o direito agrário é efetivamente um limite do direito urbanístico, pois a política urbana não pode tomar para si definições que são próprias da política fundiária (agrária). Mas isso não quer dizer que o direito urbanístico seja alheio ao meio rural, pois a ele cabe a disciplina: a) da passagem de uma área da zona rural para a zona urbana (segundo o art. 182,§ 1], da CF, cabe ao plano diretor municipal fixar “política de expansão urbana”); b) da proteção dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade como um todo (como as águas e o ar), independentemente da zona em que situados; das relações em geral entre o meio rural e o meio urbano e d) das questões espaciais do meio rural, naquilo que não esteja diretamente vinculado à política agrária¹⁰³.

A principal característica do plano diretor é sua integralidade, impondo-se o planejamento de todo o território municipal, área urbana, área rural e área de expansão urbana, mas sob o enfoque urbanístico.

Determina, ainda, que seja considerado no plano diretor o território de influência do município, expandindo o planejamento para além dos limites da cidade. Note-se que o conceito de cidade não se confunde com a definição do ente político-administrativo município. Não raro as cidades se desenvolvem sem observar as fronteiras dos municípios e as relações sociais ocorrem de forma integrada entre regiões de municípios vizinhos, funcionando de fato como uma mesma malha urbana. Justifica-se, pois, o comando do Estatuto da Cidade no sentido de incluir no planejamento da cidade, não apenas o território

¹⁰¹ Veja-se no item 2.1 o conceito de cidade.

¹⁰² Lei nº 10.257/2001. Art. 40.§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

¹⁰³ SUNFELD, In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal n.10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.44-60.

municipal, para que o plano de desenvolvimento seja o mais exequível e eficaz possível.

Pondere-se, ainda, que o imperativo de se incluir a área de influência do município no planejamento da cidade está fortemente relacionado à necessidade de integração dos planos locais de desenvolvimento aos planos regionais, setoriais e nacionais.

O planejamento é processo dinâmico, daí o insucesso dos planos de cidade ideal que não consideravam a interferência direta dos processos econômicos, sociais e culturais no espaço da cidade¹⁰⁴.

O Estatuto da Cidade elaborou uma estrutura para que o plano diretor seja mais do que um documento técnico de referência, que funcione como instrumento de realização da política urbana. Assim, além dos objetivos que se pretende alcançar com a gestão do solo urbano e as diretrizes de desenvolvimento da cidade, é necessário que o plano defina quais os instrumentos de financiamento e indução ao desenvolvimento serão utilizados, indique onde serão aplicados os instrumentos de regularização fundiária e garanta a gestão democrática da cidade.

A previsão dos instrumentos urbanísticos necessários à execução do plano de desenvolvimento urbano na lei do plano diretor é exigência do Estatuto da Cidade.

A lei federal determinou que a aplicação de certos instrumentos urbanísticos deve ocorrer de acordo com o planejamento feito para a cidade. Trata-se de instrumentos que regulam o preço da terra urbana, uma vez que se prestam a induzir ou conter a ocupação de determinada área. Implica dizer que interferem diretamente na expressão econômica da propriedade urbana.

¹⁰⁴ Ver item 3.2.1

É necessária previsão no plano diretor para que sejam utilizados na gestão urbana dos seguintes instrumentos: 1) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios¹⁰⁵; 2) IPTU progressivo no tempo; 3) Desapropriação com pagamento em títulos; 4) Outorga onerosa do direito de construir¹⁰⁶; 5) Transferência do direito de construir¹⁰⁷; 6) Operações urbanas consorciadas¹⁰⁸; e 7) Direito de preempção¹⁰⁹.

Ante a gravidade da intervenção do Estado no exercício do direito de propriedade por meio das ações de planejamento resultantes do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos, a exigência para que sua aplicação esteja prevista no plano diretor é condição imposta pela própria Constituição Federal¹¹⁰.

5.6 Procedimento de elaboração e revisão do Plano Diretor

¹⁰⁵ Lei nº 10.527/2001. Art. 5o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

¹⁰⁶ Lei nº 10.527/2001. Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (...) Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

¹⁰⁷ Lei nº 10.527/2001. Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

¹⁰⁸ Lei nº 10.527/2001. Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

¹⁰⁹ Lei nº 10.527/2001. Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

¹¹⁰ Constituição Federal. art. 182. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.)

O Estatuto da Cidade fixou o procedimento necessário para a elaboração do plano diretor, que deverá atender às diretrizes nacionais da política urbana, garantindo a participação popular, posto que em verdade se trata de um plano de desenvolvimento democrático, no qual, a proposta técnica elaborada pelo poder executivo não é absoluta, mas deve ser moldada de acordo com a vontade popular, embora mantenha sua exeqüibilidade conforme critérios técnicos.

O novo modelo de gestão democrática acolhido pelo Estatuto da Cidade, como observa Carlos Ari Sunfeld, destina-se a afastar o risco do totalitarismo estatal comum na atividade urbanística, apresentando-se em duas vertentes:

a do Estado que se fecha à influência da sociedade, tanto na tomada de suas decisões como no desenvolvimento de suas ações materiais (*isolamento estatal*), e a do estado que impede sistematicamente a ação individual (*autossuficiência estatal*)¹¹¹.

Por conseguinte, é ponto de suma importância a publicidade dos documentos e informações produzidos durante o processo de planejamento, garantindo-se acesso a essa documentação, para que o cidadão participe de forma qualificada, com conhecimento das discussões técnicas, bem como da linha política adotada no plano proposto.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu a necessidade de apresentação pelo Poder Público de documentos necessários para apreciação de proposta de alteração do plano diretor.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO-ESPECIFICADO. EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. Restando comprovada a resistência do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Bento Gonçalves em disponibilizar a documentação requerida à associação representante de grupo de moradores da cidade, tendo tais documentos relevante importância para a apreciação crítica que a mesma pretende fazer com relação às alterações no plano diretor da cidade, e sendo aqueles de natureza pública, presente está a verossimilhança do direito alegado. AGRAVO PROVIDO¹¹².

Não basta dar acesso formal às informações. Para o princípio da publicidade e o direito à informação se concretizem, impõe-se que a linguagem

¹¹¹ DALLARI, op.cit.p.44-60.

¹¹² Agravo de Instrumento Nº 70026911552, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em 26/03/2009). Data de Julgamento: 26mar.2009. *Diário da Justiça* do dia 03abr.2009.

técnica contida na proposta do plano diretor seja acessível ao leigo, para que possa alcançar o seu significado e debater o conteúdo de suas ideias.

A participação popular é assegurada, também, pela obrigatoriedade de realização de debates e audiências públicas¹¹³, sob pena de responsabilização penal do prefeito que não cumprir os dispositivos ou diretrizes de participação popular na gestão da cidade.¹¹⁴

Pune-se o responsável por conduta omissiva, ou comissiva, pelo desvirtuamento ou fracasso do processo de elaboração do plano diretor. Pretende-se evitar que por meio de expedientes sutis e ardilosos, possa-se tumultuar, retardar ou obstruir, sem justificativa, o trâmite das fases de elaboração do plano diretor, como a contratação de profissionais não habilitados, a convocação irregular de audiência pública, a não-publicação de todos os documentos e informações componentes da proposta do plano, etc.

Todavia, como destaca Marcelo Figueiredo, a ausência e regulamentação da participação popular na política, tanto na elaboração do plano diretor, quanto na sua execução e fiscalização dificulta o pleno exercício da gestão democrática da cidade

Ausente uma disciplina mais pormenorizada da aludida “participação popular”, seria temerário contemplar sanção por ato de improbidade. Destarte, será preciso no âmbito municipal, através de lei ou ato regulamentar dependendo da hipótese, regular o acesso e a participação equilibrada da população e das entidades de defesa dos valores inseridos na Lei nº 10.527/2001; do contrário ocorrerá fenômeno muito parecido ao que já vem ocorrendo em algumas agências reguladoras – faculta-se uma “participação” *formal* de entidades e associações, sem o estabelecimento de critérios, com – v.g. – prazos por demais curtos em matérias de alta complexidade técnica, o que inviabiliza o conhecimento da matéria para uma participação mais *consciente* e, assim, *efetiva e real*¹¹⁵.

Todavia, os Tribunais Brasileiros tem reconhecido a inconstitucionalidade dos planos diretores aprovados sem participação popular,

¹¹³ Lei nº 10.527/2001 Art. 40. § 4o 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; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

¹¹⁴ Ver sobre participação popular no item 3.1.4.

¹¹⁵ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal n.10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.357-379.

como demonstram as decisões do Tribunal do Rio Grande do Sul¹¹⁶ e do Rio de Janeiro:¹¹⁷

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM JESUS. LEI MUNICIPAL N.º 2.422/06. **PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (ART. 177, §5º, DA CE). INOBSERVÂNCIA.** Ação direta em que se postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, dispondo acerca do **plano diretor** urbano do Município de Bom Jesus. A norma do art. 177, § 5º, da CE, concretizando o princípio da democracia direta ou participativa, exige, como requisito de validade do processo legislativo, a efetiva participação da comunidade na definição do **plano diretor** do seu Município. Insuficiência da única consulta pública realizada pelo Município de Bom Jesus. Inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 177, §5º, da CE, da Lei n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, do Município de Bom Jesus. Concreção também da norma do art. 40, §4º, I, do Estatuto da **Cidade**. Precedentes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE ALTEROU PLANO DIRETOR DA CIDADE. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Plano Diretor que introduziu alterações no zoneamento do Município de Barra do Pirai. Na elaboração e execução de planejamento urbano deverá ser assegurada a gestão democrática e participativa da cidade, conforme dita o artigo 359 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Inexistência de qualquer participação popular no processo legislativo que resultou na Lei Complementar n. 004/2008. Afronta aos artigos 358, VIII e 359, caput da Constituição Estadual. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO

A revisão decenal do plano diretor sempre foi defendida pelos técnicos, sendo adotada como regra em muitos planos diretores e leis orgânicas municipais, embora de fato os prazos de revisão não sejam observados.

Há imposição legal para que o plano diretor seja decenal, estabelecendo-se um sistema de acompanhamento e controle de sua execução, para fiscalizar o atendimento das diretrizes, bem como fornecer dados para a revisão dos objetivos e metas a cada dez anos¹¹⁸.

O planejamento urbano representa um processo contínuo de investigação e construção da cidade. Para garantir o acompanhamento da dinâmica da cidade pela legislação local que organiza o uso e ocupação do espaço urbano, o Estatuto da Cidade determinou a revisão periódica do plano

¹¹⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.70029607819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25 jan.2010. *Diário da Justiça* do dia 16mar.2010.

¹¹⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.0034721-61.2009.8.19.0000 (2009.007.00048). Desembargador: Alexandre H.Varella. Julgamento: 25out.2010. Órgão Especial. *Diário Oficial* 17dez.2010 p.129-130.

¹¹⁸ Lei nº 10.527/2001. Art. 40. § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

diretor. Implica dizer que suas diretrizes serão submetidas a ampla discussão, não apenas pelos órgãos públicos responsáveis por sua execução, mas também por toda a sociedade, de modo que ao final seja ratificada ou revista a política de gestão do território municipal.

O plano diretor, principal instrumento de planejamento urbano em nível municipal, cujo processo de elaboração foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, conjuga uma dupla função: constitui verdadeiro comando para as ações de governo, que deverão incorporar suas diretrizes nos demais instrumentos de gestão urbana, ao passo em que para a sociedade configura documento garantidor do cumprimento do pacto social por uma cidade justa e sustentável.

6. BREVE HISTÓRICO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro tem um histórico de planos urbanísticos que se iniciou muito antes da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, embora seja discurso habitual a ausência de efetivo planejamento de seu território¹¹⁹.

Desde a ocupação do Morro do Descanso (futuro Morro do Castelo) em 1567, a metrópole portuguesa apresentava um conjunto de normas para ordenar a cidade que se formava¹²⁰. Posteriormente, com a vinda da Missão Francesa, começaram a ser desenhados projetos de embelezamento, sendo que em 1843 foi apresentado à Câmara Municipal um estudo com propostas para remodelação da cidade, com sugestões de obras destinadas também a melhorar a salubridade e comodidade de seus habitantes¹²¹.

Pouco antes da proclamação da República, mais precisamente em 1875, uma comissão formada por engenheiros a serviço do governo, chefiada por Francisco Pereira Passos, elaborou o que pode ser considerado o primeiro plano com feição urbanística para a cidade do Rio de Janeiro, que não se limitava a indicar obras a serem executadas.¹²²

¹¹⁹ REZENDE, Vera F. *Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965*, In LEME, Maria Cristina da S. (Org). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam/Nobel, 1999, p.39-70.

¹²⁰ ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2006. IPP- Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. 4.ed.

¹²¹ Henrique Rohan de Beaurepaire, o então diretor de Obras Públicas,, formatou um plano de intenções destinado a alterar a cidade existente, modelando-a segundo melhores condições de higiene, aeração, circulação e padrão construtivo de suas edificações. Ainda que o documento tenha sido publicado e a cidade, dele tenha tomado ciência, a abrangência e a envergadura das obras recomendadas frente aos recursos necessários e a outras prioridades acabaram por fazer cair no esquecimento tal iniciativa., In. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Relatório da Revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*. - 2006. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano – 2008. p.6.

¹²² O principal objeto do Plano de Intervenção da Comissão de Melhoramentos era a questão sanitária, foram previstas obras de canalização, drenagem, alargamento e pavimentação de ruas com o intuito de solucionar os problemas das inundações na cidade, além da obrigatoriedade de moradias saneadas, incluindo a vacinação obrigatória contra a febre amarela. REIS, op.cit.

Os relatórios do Plano de Intervenção da Comissão de Melhoramentos apresentavam recomendações para o crescimento e expansão urbana em direção ao norte da cidade, seguindo um modelo considerado adequado para o parcelamento e ocupação do solo, além de dar nova feição à antiga área central.

Pretendia-se remodelar, embelezar e melhorar as condições de saneamento da cidade, por meio de medidas para aperfeiçoar o trânsito de pessoas e veículos, além de se garantir a circulação do ar como agente higienizador. O claro objetivo do plano era o de modernizar a capital e promover a projeção do país na economia internacional, atraindo investimentos externos.

No cenário desenhado pelo intenso processo de industrialização do país na década de 1920, impõe-se a necessidade de melhor ordenar a cidade que rapidamente se verticalizava, editando-se normas urbanísticas específicas para regular as construções¹²³. Contratado o francês Alfred Agache para elaborar um plano de remodelação e embelezamento para cidade, o projeto foi entregue em 1930.

O Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, conhecido como Plano Agache, é o plano que mais se aproxima do plano diretor tal como o definimos atualmente. Na elaboração deste plano foram utilizados estudos preliminares da história econômica e social da cidade, bem como levantamentos aerofotogramétricos, que incluíam dados sobre as áreas de sua influência na região metropolitana, de forma a se editar um plano de desenvolvimento da cidade em seu todo.¹²⁴

Apesar de propor medidas de embelezamento da cidade, como em projetos anteriores, o Plano Agache está comprometido com a futura ocupação

¹²³ Em 1925 é adotado o instrumento do zoneamento, por meio do Decreto nº 2.087/25, que estabelece os diversos usos do solo em diferentes locais da cidade.

¹²⁴ LEME, op.cit.

da cidade, sem se limitar a intervenções específicas em determinadas áreas da cidade.

A proposta apresentada, com características de plano diretor, considera a integralidade do território municipal e aponta soluções para a cidade ideal do futuro, onde estariam corrigidos os problemas identificados nos vários relatórios técnicos que lhe serviram de suporte.

O Plano Agache determinou os traçados dos principais eixos do sistema de circulação e transportes, inclusive o metrô, propôs a construção de reservatórios de retardamento do escoamento das águas de chuva nas encostas, a adução de água e esgoto, a distribuição dos espaços públicos e o indefectível projeto de renovação e de embelezamento do centro¹²⁵.

Ao planejar a expansão da cidade, adotou-se o zoneamento como instrumento de intervenção urbanística, separando áreas para moradia, comércio ou indústrias¹²⁶, conferindo-se tratamento orgânico ao sistema de transporte, posto que a circulação é uma das principais funções da cidade.

Embora o Plano Agache não tenha sido aprovado por lei, muitas de suas conclusões e propostas foram incorporadas à legislação urbanística da cidade, como os primeiros regulamentos para construções de prédios, inclusive do primeiro grande código de obras do município¹²⁷, onde foram reunidas todas as regras de construções e ocupação da cidade, editado em 1937. Registre-se que, ainda hoje, o Plano Agache influencia a legislação urbanística da cidade do Rio de Janeiro.

¹²⁵ LEME, op.cit.; PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas (Org.). *Rio de Janeiro: cinco séculos de história e transformações urbanas*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

¹²⁶ Em 1935, com base no Plano Agache, é editado o Decreto nº 5.595, que divide a cidade em áreas mais adequadas a funções específicas que as anteriormente estabelecidas, detalhando o zoneamento, instrumento que se consolida como norma de planejamento.

¹²⁷ Decreto nº 6.000, de 1937, denominado Código de Obras do Distrito Federal

Com a transferência da capital federal para Brasília em 1960, a cidade do Rio de Janeiro é transformada em Estado da Guanabara para que possa melhor se adaptar às mudanças resultantes dessa nova realidade política.

Época marcada, também, pelo novo modelo de funcionamento de cidade, impulsionado pela indústria automobilística. Com o intuito de planejar o crescimento da cidade nesse novo contexto, surgiu um plano específico para a área de expansão da cidade que merece destaque: o Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá e da Barra da Tijuca, elaborado pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa, na mesma linha adotada para concepção da nova capital, a cidade planejada de Brasília¹²⁸.

Em 1965 foi contratado o escritório do urbanista Constantin Doxiadis para desenvolver uma proposta de planejamento mais geral para a cidade. O Plano Doxiadis teve por foco principal estabelecer a interligação de partes da cidade e da região metropolitana por meio de vias expressas, para suportar seu iminente crescimento.

Elaborado pelo escritório grego “Doxiadis Associates”, o plano ficou conhecido como **Plano Policromático**, devido à ênfase nas grandes vias de circulação que integrariam a cidade: **Linha Vermelha**, que liga os municípios do Rio de Janeiro e São João de Meriti (passando por Duque de Caxias); **Linha Azul**, que ligaria a Zona Sul à Barra da Tijuca; **Linha Marrom**, que ligaria o bairro do Rio Comprido, na Zona Central da cidade, passando pela Tijuca, Andaraí, Água Santa, Piedade, Madureira, Sulacap, Bangu, Campo Grande e terminaria no bairro de Santa Cruz na Zona Oeste da cidade; **Linha Verde**, que ligaria a Via Dutra ao bairro da Gávea, na Zona Sul da cidade, passando pela Tijuca; **Linha Amarela**, que liga a Barra da Tijuca à ilha do Fundão; e **Linha Lilás**, que ligaria o bairro de Laranjeiras com o bairro do Santo Cristo, na zona portuária.¹²⁹

¹²⁸ Ver sobre o modelo de cidade planejada adotado em Brasília no item 3.1.2

¹²⁹ Embora o Plano Doxiadis não tenha sido integralmente implantado, algumas vias expressas foram recentemente implantadas, como a Linha Vermelha, concluída em 1994 e a Linha Amarela, concluída em 1997.

Nova mudança política ocorre na cidade com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, passando a cidade a capital do novo estado. Em 1977 foi elaborado por técnicos um plano que pode ser caracterizado como o Plano Urbanístico Básico - PUB-RIO, aprovado pelo Decreto nº 1.269/77, que dividia o território municipal em 5 (cinco) Áreas de Planejamento, instituíam os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local, respeitando as características dos diferentes bairros, e criava políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social¹³⁰.

O PUB-Rio representa um marco no processo de planejamento da cidade, na medida em que inovou ao tratar a cidade de forma integral, mas dividindo seu território em áreas de planejamento que são objetos de estudos, diagnósticos e diretrizes de desenvolvimento, de acordo com suas singularidades, propondo-se a elaboração de planos locais para tratamento das particularidades de cada bairro ou conjunto de bairros, o que se adotou como metodologia a partir de então.

É também mérito do PUB-Rio a inclusão das questões relacionadas à preservação ambiental e do patrimônio cultural no processo e nas normas de planejamento da cidade¹³¹.

Em 1992, no embalo da onda democrática em que vivia o país, foi elaborado o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro - Lei Complementar nº 16/92, que contou com intensa participação popular e ainda está em vigor, sendo o primeiro plano da cidade com força de lei.

O Plano Diretor estabelece, além das diretrizes para o desenvolvimento da cidade, instrumentos e regras para o planejamento da cidade. Conquanto seja anterior ao Estatuto da Cidade, vários instrumentos urbanísticos foram contemplados para alcançar seus objetivos. Contudo, alguns, como o solo

¹³⁰ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=138933>

¹³¹ PINHEIRO, op.cit.

criado e o IPTU progressivo, não poderiam ser aplicados, justamente por não existir lei federal que regulamentasse os artigos 182 e 183, da Constituição Federal.

Na tentativa de inserir a cidade na rede global, foi elaborado em 1995 o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro¹³², que visava consolidar a cidade como uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser centro de negócios para o país e o exterior. Nesta linha, o Plano Estratégico “Rio sempre Rio” tinha por objetivo¹³³ requalificar a cidade para que passasse a figurar no cenário internacional como melhor opção de investimento. Foram explicitadas sete estratégias¹³⁴ que se desdobrariam em ações e projetos da administração municipal.

Os planos estratégicos não são propriamente planos diretores, pois não se prestam a traçar diretrizes de desenvolvimento e indicar instrumentos para sua execução, assemelhando-se mais a uma estratégia mercadológica. Em geral estão voltados para obter mobilização social em torno de projetos específicos e promover positivamente a cidade junto a possíveis investidores. A sociedade se beneficia indiretamente com o retorno alcançado junto ao mercado como resultado da valorização da cidade como mercadoria no sistema econômico globalizado.

Em outubro de 2001 o poder executivo encaminha à Câmara Municipal um novo projeto de plano diretor adaptado ao Estatuto da Cidade¹³⁵, que em sua tramitação recebeu o Substitutivo nº1/2006, com origem no Conselho

¹³² O planejamento estratégico da cidade tem por função proporcionar oportunidades para investimentos e incrementar o processo de desenvolvimento da cidade. Não se trata de um planejamento propriamente dito da cidade, resultado de análises e projeções do contexto urbano. O principal objetivo não é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mas conferir-lhe competitividade para obter sucesso no mundo globalizado.

¹³³ O objetivo central do Plano Estratégico “Rio sempre Rio” era “tornar o rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior”.

¹³⁴ No Plano Estratégico do Rio de Janeiro, foram definidas sete linhas estratégicas: o Carioca do Século XXI, Rio Acolhedor, Rio Participativo, Rio Integrado Portas do Rio, Rio Competitivo, Rio 2004 – pólo regional, nacional e internacional

¹³⁵ Projeto de Lei Complementar nº 25/2001.

Municipal de Política Urbana (COMPUR) e apresentado pela Comissão Especial do Plano Diretor na Câmara Municipal. Contudo, logo depois é apresentado por vários vereadores no texto para o plano diretor, o Substitutivo nº 2/2006.

Ainda em 2006, o poder executivo apresenta o Substitutivo nº 3 ao projeto de lei do novo plano diretor, que ainda está em tramitação na Câmara de Vereadores.

7. EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

A Lei Complementar nº 16/92, que aprovou o Plano Diretor Decenal da Cidade, foi editada antes da lei federal que regulamentou a política urbana nacional e ditou as normas gerais de direito urbanístico a serem observadas pelos entes federados, sobretudo o município, no exercício de sua competência exclusiva para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Todavia, serviram de norte para o planejamento da cidade: a Constituição Estadual, que regulou a política urbana em âmbito regional, e a Lei Orgânica do Município, que definiu o modelo de desenvolvimento da cidade.

O Plano Diretor de 1992 foi elaborado com apuro técnico e com base nos mesmos princípios do projeto de lei que mais tarde se tornaria o Estatuto da Cidade, o que aliado à sua longa duração contribui para demonstrar a tese aqui defendida de que o plano diretor é lei formal e material, de caráter programático que complementa a Constituição Federal ao definir a função social da cidade a ser cumprida pelo proprietário de área urbana.

Apesar de ser aprovado antes de ser editada lei federal que regulamentasse os dispositivos constitucionais sobre a política urbana, o Plano Diretor de 1992 está alinhado com as diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano, como: a gestão democrática da cidade, a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação e a justa distribuição dos benefícios e ônus urbanísticos.

De outro lado, justifica-se a utilização do Plano Diretor de 1992 como caso de referência em virtude da efetiva aplicação de alguns instrumentos urbanísticos nele previstos. Sua longa existência tornou possível o amadurecimento de questões jurídicas que foram, inclusive, submetidas ao crivo do Poder Judiciário, chamado a apreciar a constitucionalidade e legalidade das leis específicas que detalhavam os dispositivos do Plano Diretor e de Decretos que lhe conferiam concretude.

Neste capítulo analisaremos a execução do Plano Diretor de 1992 sob o enfoque jurídico, aferindo os limites ao exercício da competência municipal para dispor de matéria de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Destacamos alguns instrumentos jurídicos mais utilizados para dar efetividade ao planejamento urbano conforme definido no Plano Diretor de 1992, bem como aqueles mais controvertidos, cuja aplicação ensejou discussões de ordem legal.

7.1 A política urbana na Constituição do Estado do Rio de Janeiro

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, editada um ano após a Constituição Federal, no título sobre a ordem econômica, financeira e do meio ambiente, contém capítulo específico pautando a política urbana para o desenvolvimento das cidades fluminenses.¹³⁶

No exercício da competência suplementar atribuída ao Estado, o Constituinte fluminense¹³⁷ estabeleceu diretrizes básicas de urbanismo que vinculam os municípios ao formularem sua política urbana com o objetivo de realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, claramente definidas no § 1º, do artigo 229:

¹³⁶ Artigos 229 a 241 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 05 de outubro de 1989.

¹³⁷ Ver sobre competência item 4.1

§ 1º - As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Para que as cidades cumprissem sua função social, a Constituição Estadual listou alguns instrumentos urbanísticos que poderiam ser utilizados pelos municípios e pelo estado na realização da política urbana, como o imposto territorial urbano progressivo, o parcelamento ou edificação compulsórios, o tombamento e a declaração de áreas de preservação ou proteção ambiental¹³⁸.

A norma estadual traçou as linhas gerais de planejamento¹³⁹, determinando, inclusive, que os municípios com população inferior a vinte mil habitantes estabelecessem diretrizes gerais de ocupação do território para garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, devendo ser aprovadas por lei¹⁴⁰.

O plano diretor, nos termos da Constituição Federal, é obrigatório apenas para as cidades com mais de vinte mil habitantes, contudo a Constituição Estadual exigiu para os demais municípios a aplicação de outro instrumento de planejamento.

¹³⁸ Artigo 230 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

¹³⁹ Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes; II - regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados; III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; IV - preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e estímulo a essas atividades primárias; V - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural; VI - criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública; VII - especialmente às pessoas portadoras de deficiência, livre acesso a edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público e a logradouros públicos, mediante eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais. VIII - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias. Parágrafo único - O Estado prestará assistência aos Municípios para consecução dos objetivos estabelecidos neste artigo.

¹⁴⁰ Artigo 231, § 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

A lei que fixa as diretrizes de desenvolvimento urbano a ser elaborada pelos municípios com menos de vinte mil habitantes para disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, tal como o plano diretor, deverá ser produzida com a participação popular¹⁴¹.

O plano diretor, contudo, mereceu maior atenção da Constituição Estadual, que definiu suas características básicas. O plano diretor concebido pela Constituição Estadual deve ser democrático, garantindo-se a participação popular nas fases de elaboração e implementação, bem como em conselhos municipais. Deve, ainda, contemplar todo o território municipal, inclusive áreas rurais, contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, de zoneamento, de proteção ambiental, de circulação e de desenvolvimento econômico. Essas diretrizes são vinculantes, pois condicionam as intervenções dos órgãos federais, estaduais e municipais.¹⁴²

A Constituição Estadual, como norma definidora de políticas regionais, determinou também que fossem incluídos no plano diretor a vedação de construções sobre vias de distribuição e a coleta de água e esgoto, bem como exigiu o estabelecimento de zonas de proteção para impedir o avanço da área urbana sobre os aeroportos¹⁴³.

A importância do planejamento urbano em âmbito estadual foi realçada pelo Ato Constitucional das Disposições Transitórias, ao fixar prazo para que os municípios elaborassem e aprovassem suas leis de diretrizes básicas de desenvolvimento urbano: o plano diretor, no caso de cidades com mais de vinte mil habitantes, e lei de diretrizes gerais de ocupação do território¹⁴⁴, no caso das demais.

¹⁴¹ Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.

¹⁴² Artigo 231, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

¹⁴³ Artigos 231, §6º e 359, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

¹⁴⁴ Art. 39 ADCT, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

7.2 A Política urbana na Lei Orgânica Municipal

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, ao organizar-se de acordo com o novo formato que lhe foi atribuído pela Constituição Federal de 1988, cuidou de inserir as principais regras de sua política urbana na Lei Orgânica Municipal, editada em abril de 1990, logo após a promulgação da nova Constituição Estadual.

A política urbana municipal definida na Lei Orgânica incorporou a concepção de função social da cidade contida na Constituição Estadual, com algumas peculiaridades em face do interesse local. A proteção do patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural foi enfatizada e a especulação imobiliária repudiada, condicionando-se expressamente o exercício do direito de propriedade e do direito de construir ao disposto no plano diretor e na legislação municipal.

Em seguida foi concebido o plano diretor da cidade como norma responsável para tratar do conjunto de ações propostas na Lei Orgânica, servindo de referência a todos os agentes públicos e privados nos processos de desenvolvimento urbano da cidade.

Ante a ausência de lei federal disposta sobre norma geral de direito urbanístico, o Plano Diretor Decenal de 1992 observou as regras gerais incorporadas à Constituição Estadual, detalhadas pela Lei Orgânica Municipal, que estabeleceram o conteúdo mínimo do plano diretor e fixaram o procedimento para sua elaboração, bem como indicaram instrumentos para a realização da política de desenvolvimento urbano.

A Lei Orgânica Municipal desenha o plano diretor como instrumento básico da política urbana, integrante do contínuo processo de planejamento, que deverá expressar os objetivos, metas, estratégias e programas da política urbana de acordo com a função social da cidade, visando ao bem estar de

seus habitantes.¹⁴⁵ Seu conteúdo deverá abranger a totalidade do território municipal, estabelecer diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos e áreas de especial interesse.¹⁴⁶

O plano diretor da cidade do Rio de Janeiro, elaborado pelo poder executivo e aprovado pela Câmara, deve ser submetido a processo legislativo especial e aprovado sob a forma de lei complementar, pela maioria absoluta, em dois turnos¹⁴⁷.

No processo de concepção da lei do plano diretor deverá ser garantida a participação popular, possibilitando-se o acesso à informação por meio de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do plano diretor¹⁴⁸.

A Lei Orgânica, ao indicar alguns dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para execução da política urbana, incluiu os novos instrumentos previstos na Constituição Federal, como o imposto territorial urbano em caráter progressivo, além dos tradicionais, como a desapropriação e o tombamento, mas também apresentou o solo criado, em discussão no meio técnico há algum tempo e posteriormente contemplado no projeto da lei federal de direito urbanístico, o futuro Estatuto da Cidade.¹⁴⁹

Na linha da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor Decenal de 1992 adotou os ideais do Movimento Nacional de Reforma Urbana, não se restringindo a apresentar soluções tecnicistas e providências físico-territoriais, embora seu objeto principal fosse o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo. A nova norma de planejamento adotou uma visão mais abrangente para a gestão da cidade ao propor políticas setoriais,

¹⁴⁵ Artigo 424, da Lei Orgânica Municipal.

¹⁴⁶ Art. 452, da Lei Orgânica Municipal

¹⁴⁷ Artigo 452 § 4º C/C artigo 70 da Lei Orgânica Municipal

¹⁴⁸ Artigo 427 e 452 § 3º da Lei Orgânica Municipal

¹⁴⁹ Artigo 430, da Lei Orgânica Municipal

programas e instrumentos legais de política urbana, visando a uma distribuição mais equilibrada dos benefícios da urbanização.

7.3 A política urbana do Plano Diretor

O Plano Diretor Decenal de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro incorporou várias diretrizes e instrumentos que vinham sendo discutidos pelos técnicos, contemplados no projeto de lei federal que mais tarde se transformaria no Estatuto da Cidade.

Embora seja anterior à edição do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está em harmonia com os princípios estabelecidos para a execução da política urbana nacional, como a justa distribuição dos ônus e benefícios urbanos, a proteção do meio ambiente e o respeito aos recursos naturais e ao patrimônio cultural como condicionantes da ocupação do solo, a participação popular na gestão da cidade e a criação de conselhos municipais¹⁵⁰.

É possível identificar com nitidez três abordagens distintas na estrutura do Plano Diretor. Para dar efetividade aos princípios consagrados na política de desenvolvimento urbano contida na Lei Orgânica Municipal, a estratégia de execução do plano considerou aspectos demográficos, geo-sócio-econômicos e as políticas públicas.

No aspecto demográfico, cuidou-se de projetar a distribuição da população em todo o território municipal - plano de desenvolvimento, dividindo-o em macrozonas conforme o processo de ocupação e a necessidade de proteção de áreas frágeis, ambientalmente relevantes ou destinadas ao uso agrícola. As macrozonas são definidas como: áreas em franco processo de

¹⁵⁰ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria Geral de Planejamento Urbanismo, 2008. *Relatório da revisão do Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro*, 2006, p.10

urbanização, áreas destinadas à expansão urbana, ou áreas submetidas à ocupação controlada¹⁵¹.

As macrozonas de restrição merecem maior destaque sob a perspectiva do planejamento urbano, posto que implicam na definição reduzida do conteúdo do direito de propriedade. A função social principal dessas áreas não se destina ao aproveitamento para fins construtivos. De outro lado, as áreas urbanas e de expansão urbana, cuja ocupação já é consagrada ou será incentivada, são regiões reservadas, precipuamente, à instalação de vias, edificações e equipamentos urbanos. Portanto, o Plano Diretor cuidou de listar em seu Anexo III trinta áreas de ocupação restrita.

Sob o enfoque geo-sócio-econômico, o Plano Diretor engloba a integralidade do território municipal¹⁵², dividido em áreas de acordo com suas condições sócio-econômicas e ambientais, o que possibilita a definição de diretrizes de uso e ocupação do solo adequadas às especificidades de cada região.

Assim, o Plano Diretor fixou os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano para que a cidade cumpra sua função social, considerando a existência de cinco dessas áreas de planejamento¹⁵³. Por exemplo, na Área de Planejamento 1, que engloba a região central da cidade, foram definidos como diretrizes de desenvolvimento, entre outras, o incentivo ao uso residencial, a

¹⁵¹ Lei Complementar nº 16/1992 - Art. 41 Para ordenação da ocupação do solo, o território municipal será dividido em: I - macrozonas urbanas; II - macrozonas de expansão urbana; III - macrozonas de restrição à ocupação urbana. § 1º As macrozonas urbanas são as ocupadas ou já comprometidas com a ocupação pela existência de parcelamentos urbanos implantados ou em execução. § 2º As macrozonas de expansão urbana são as destinadas à ocupação, por necessárias ao crescimento da Cidade. § 3º As macrozonas de restrição à ocupação urbana são: I - as com condições físicas adversas à ocupação; II - as destinadas à ocupação agrícola; III - as sujeitas à proteção ambiental; IV - as impróprias à urbanização;

¹⁵² Lei Complementar nº 16/1992 - Art. 5º. § 1º O Plano Diretor Decenal regula os processos de desenvolvimento urbano, seus programas e projetos e orienta as ações dos agentes públicos e privados para a totalidade do território municipal

¹⁵³ O Plano Diretor divide o território municipal agrupando as regiões administrativas em cinco Áreas de Planejamento: AP1 – Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Ilha de Paquetá e Santa Teresa; AP2 – Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca, Vila Isabel e Rocinha; AP3 – Ramos, Penha Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Morro do Alemão e Complexo da Maré; AP 4 – Jacarepaguá e Barra da Tijuca; AP5 – Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.

revitalização da área portuária e a racionalização dos sistemas de transporte¹⁵⁴.

O Plano Diretor também conferiu tratamento específico às políticas públicas de desenvolvimento urbano, dividindo-as em políticas setoriais: de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, de habitação, de transportes, serviços públicos e equipamentos urbanos, de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de administração do patrimônio imobiliário municipal.

Para a execução de cada uma das políticas setoriais de desenvolvimento urbano contidas no Plano Diretor, foram indicados instrumentos urbanísticos a serem utilizados na execução de programas específicos, também previstos no plano.

Para dar efetividade ao planejamento, o Plano Diretor previu a utilização de instrumentos urbanísticos, alguns já regulamentados por lei e outros novos - solo criado, operação interligada, a urbanização consorciada, entre outros - dividindo-os em instrumentos de caráter institucional, financeiro-contábil, urbanístico e tributário¹⁵⁵.

O Plano Diretor, apesar de seu apuro técnico, não descurou dos princípios defendidos pelos movimentos de reforma urbana¹⁵⁶, consagrando a participação popular na elaboração, execução e controle da política urbana. É

¹⁵⁴ Lei Complementar nº 16/92. Artigo 62, incisos I, VII e XIV.

¹⁵⁵ Lei Municipal Complementar nº 16/92 - Art.18 São instrumentos de aplicação do Plano Diretor Decenal, sem prejuízo de outros previstos na legislação municipal, estadual e federal e especialmente daqueles relacionados no art. 430 da Lei Orgânica do Município: I - de caráter institucional: a) o sistema municipal de planejamento; b) o sistema de defesa da Cidade; c) os Conselhos Municipais de 1. VETADO. 2. Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; 3. VETADO. 4. Meio Ambiente; 5. Política Urbana; 6. Proteção do Patrimônio Cultural; 7. VETADO. 8. Transportes. II - de caráter financeiro-contábil, os Fundos Municipais de: a) Conservação Ambiental; b) Desenvolvimento Econômico; c) Desenvolvimento Urbano; d) Transportes e Sistema Viário; III - de caráter urbanístico: a) a criação de solo; b) a operação interligada; c) a urbanização consorciada; d) o parcelamento e a edificação compulsórios; e) a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; f) a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações; g) a legislação de licenciamento e fiscalização; h) os Projetos de Estruturação Urbana; IV - de caráter tributário: a) a contribuição de melhoria; b) o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, conforme o disposto nos arts. 156, § 1º, e 182, § 4º, II, da Constituição da República

¹⁵⁶ Ver item 2.1.6 sobre movimento em prol da reforma urbana

um plano democrático, elaborado com a participação da sociedade, na esteira da evolução do processo de planejamento urbano no país.

A participação popular não se esgotou na elaboração do plano, prevendo-se instrumentos de democracia participativa no acompanhamento de sua execução, ao garantir a divulgação de informação e a criação de conselhos

¹⁵⁷.

De outro lado, o Plano Diretor também atentou para aspectos econômico-financeiros, ao prever instrumentos de financiamento da política urbana, bem como ao indicar as prioridades de investimento para a elaboração das leis orçamentárias, e a execução dos programas e projetos a serem realizados pelo Poder Público¹⁵⁸.

O Plano Diretor Decenal tem natureza jurídica de norma programática, embora contenha alguns dispositivos autoaplicáveis. Seu objetivo não é esgotar a regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, restringindo-se a fixar as regras gerais e macro parâmetros que serviram de norte para atuação do legislador ordinário, responsável por seu detalhamento posterior, e do poder executivo na implementação dos programas previstos para realizar as funções sociais da cidade.

Por conseguinte, há necessidade de se editarem leis posteriores que definam parâmetros específicos de ocupação, criem os instrumentos urbanísticos, enfim, confirmem aplicabilidade às orientações nele contidas no Plano Diretor ¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Lei Municipal Complementar nº 16/92 - Art. 12 É garantida a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, pelo amplo acesso às informações, assim como à elaboração, implementação e avaliação de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, de caráter geral, regional ou local, mediante a exposição de problemas e de propostas de soluções. § 1º A participação da população é assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes

¹⁵⁸ Lei Municipal Complementar nº 16/92 - Art. 5º (...) § 2º Os objetivos e diretrizes do Plano Diretor Decenal constarão, obrigatoriamente, do Plano Plurianual de Governo e serão contemplados no orçamento plurianual de investimentos.

¹⁵⁹ Lei Municipal Complementar nº 16/92 - Art. 10 Leis específicas estabelecerão normas gerais e de detalhamento do planejamento urbano relativas às seguintes matérias, observadas as diretrizes fixadas nesta Lei Complementar: I - parcelamento do solo urbano; II - uso e ocupação do solo; III - zoneamento e perímetro urbano; IV - obras de construções e edificações; V - licenciamento e fiscalização de obras e

Essa característica programática do Plano Diretor constitui a maior dificuldade para se apurar sua eficácia, pois o controle se dará na execução dos programas e políticas públicas por meio da participação popular nos Conselhos e demais órgãos colegiados, que, no entanto, possuem caráter apenas consultivo e não deliberativo. Ou, então, pela impugnação do ato administrativo pela via judiciária, sendo, contudo, seu exame limitado à verificação de ofensa ao comando do Plano Diretor no sentido de lhe negar vigência, ou seja, não poderá o poder público praticar atos contrários ao disposto no plano.

Implica dizer que no sistema do Plano Diretor não foi previsto mecanismo capaz de garantir sua execução, o que pode significar o descumprimento do comando constitucional que determina que o direito de propriedade seja exercido de acordo com a função social expressa no plano diretor.

7.4 Políticas e instrumentos relacionados aos princípios básicos do Plano Diretor.

A Lei Orgânica Municipal define o modelo de cidade pretendido ao fixar os preceitos informadores da política urbana do município¹⁶⁰. Alguns princípios se destacam e são suficientes para caracterizar o padrão de desenvolvimento pretendido.

A cidade almejada está longe da cidade partida entre ricos e miseráveis, realidade carioca marcada por diferenças abissais no cotidiano. Pretende-se

edificações;VI - licenciamento e fiscalização de atividades econômicas e posturas municipais;VII - regulamento do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA;VIII - Plano Municipal integrado de Transportes e regulamento do sistema de transporte público de passageiros.Art. 11 O detalhamento das normas gerais de parcelamento da terra e de uso e ocupação do solo será feito em Projeto de Estruturação Urbana - PEU, instituído por lei.Parágrafo único O Projeto de Estruturação Urbana define a legislação urbanística das Unidades Espaciais de Planejamento - UEP, a partir das peculiaridades de cada bairro ou do conjunto de bairros que as compõem.

¹⁶⁰ Artigo 429, da Lei Orgânica Municipal.

uma cidade justa e universal, que proporcione a todos o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos e garanta, enfim, a justa distribuição dos benefícios e ônus urbanísticos.

Emergem como aspectos cruciais do processo de urbanização ambicionado a regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, assim como a legalização de loteamentos irregulares abandonados, não titulados e clandestinos em áreas de baixa renda. Aspira-se a “cicatrização do tecido urbano” com a dissolução dos núcleos de ocupação contrários ao modelo de cidade desejada. Contudo, tentando-se evitar soluções traumáticas adotadas no passado¹⁶¹, limitou-se a remoção dos moradores apenas às hipóteses em que as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes.

Sob outro prisma, o desenvolvimento da cidade está comprometido com a preservação ambiental para assegurar a sadia qualidade de vida de seus habitantes. Logo, ressalta-se o princípio da preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural. Recomenda-se o equilíbrio na distribuição de usos pelo território municipal, determinando-se a definição de zonas que possibilitem o exercício de atividades econômicas poluidoras, cuja implantação e funcionamento deverão ser monitoradas. Orienta-se, também, a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública.

Esses princípios fundamentais, aliados à democracia participativa que informa todo o processo de gestão urbana, servirão de base para se analisar a execução do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro aprovado em 1992.

¹⁶¹ No início do século XX a administração Pereira Passos promoveu a demolição de construções insalubres na área central da cidade empurrando as pessoas para os subúrbios. Também no final da década de 1950, início de 1960, os governadores Negrão de Lima e Carlos Lacerda fizeram remoções de favelas com a finalidade de liberar terrenos para uso industrial na área de subúrbio e residencial na zona sul. A política de remoção se caracterizava pela demolição das construções irregulares e transferência das pessoas para conjuntos habitacionais mais afastados da região central, o que só transferiu o problema de lugar, pois essas novas ocupações, sem a infraestrutura urbana adequada, rapidamente se transformaram em novos núcleos de desordem urbana. ABREU, op.cit.

7.4.1 Política ambiental

No plano de desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro abriu-se espaço considerável para a preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural do Município, destacada na Lei Orgânica Municipal como uma das funções sociais da cidade¹⁶².

Na estrutura de planejamento adotada pelo Plano Diretor, a política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural aparece como a primeira política setorial a ser disciplinada. Para sua realização são estabelecidos princípios, definidos os objetivos a serem alcançados mediante os instrumentos básicos apontados e traçadas as diretrizes que nortearão a atuação do Poder Público em defesa do meio ambiente nos programas indicados como prioritários.

Até a edição do Plano Diretor a política ambiental carioca era tratada juntamente com a urbanística, no âmbito da Superintendência de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Urbanismo, apesar de reiteradas vezes se verificarem conflitos de interesses entre a expansão urbana e a preservação ambiental.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se irreversível a autonomia da área ambiental, que começara a se fortalecer com a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse contexto, em 1993, um ano após o grande evento ambiental ocorrido no Rio de Janeiro, a Rio ECO 92, surgiu a Secretaria Extraordinária de Meio Ambiente¹⁶³ com o desmembramento da então Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Rapidamente foi transformada em órgão

¹⁶² Artigo 422, § 2º da Lei Orgânica Municipal

¹⁶³ Lei Municipal nº 1.949, de 13 de fevereiro de 1993. 

ordinário – Secretaria Municipal de Meio Ambiente-SMAC¹⁶⁴ - com a finalidade de planejar, promover, coordenar, fiscalizar, licenciar, executar e fazer executar a política municipal de meio ambiente, em coordenação com os demais órgãos do município.

Na estrutura que compõe a nova secretaria consta o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Fundo de Conservação Ambiental, conforme previsto na Lei Orgânica do Município¹⁶⁵ e no Plano Diretor¹⁶⁶, observando-se, portanto, o princípio da participação popular na execução e controle da política ambiental do município.

É por meio do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONSEMAC¹⁶⁷ que a população organizada pode participar ativamente do detalhamento das regras ambientais e fiscalizar a atuação do Poder Público no cumprimento das diretrizes do Plano Diretor¹⁶⁸.

O direito à informação e à publicidade são condições para a plena participação popular. Aos conselheiros será garantido acesso aos dados e documentos que dão suporte às políticas e programas setoriais, para que possam exercer com responsabilidade sua função consultiva. De outro lado, ao Conselho foi atribuída, também, a tarefa de assegurar a publicidade da atuação do Poder Público, para além dos limites do Conselho, sendo certo que a divulgação de informações é elemento fundamental para que se possa fiscalizar a administração e conferir plenitude ao princípio da participação popular.

A democracia participativa, porém, só estará assegurada se a composição do Conselho expressar a base da comunidade local,

¹⁶⁴ Lei Municipal nº 2.138, de 11 de maio de 1994

¹⁶⁵ Artigo 129, da Lei Orgânica

¹⁶⁶ Art. 114, da Lei Complementar nº 16/1992.

¹⁶⁷ O Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONSEMAC, criado pela Lei Municipal nº 2.390 de 01/12/1995.

¹⁶⁸ Lei Complementar nº 16/1992 - Art. 19 Excetuados aqueles com competência definida em lei, os conselhos são órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo, com atribuições de analisar e propor, assim como dar-lhes publicidade, medidas de concretização das políticas setoriais definidas no Título VII desta Lei Complementar e verificar sua execução, observadas as diretrizes nele estabelecidas.

recomendando-se, portanto, a participação, além dos funcionários responsáveis pela execução das políticas públicas, de elementos representativos da sociedade, como empresariado, moradores, comunidade acadêmica, técnicos e órgãos de classe, entre outros, que além de carream informações de diversas fontes para fundamentar a tomada de decisão do Poder Público, poderão contribuir de forma ativa na construção de soluções.

Nesta perspectiva, tem-se que a formação CONSEMAC, definida por lei, preserva a participação popular, de fato e de direito. O CONSEMAC, sob a presidência do Secretário Municipal de Meio Ambiente, é composto por vinte membros efetivos, com direito a voto, e dois convidados sem direito a voto, todos nomeados pelo prefeito. Nesse conselho paritário os membros dos órgãos do Poder Público municipal serão escolhidos entre aqueles cujo trabalho seja relacionado à gestão ambiental da cidade, incluindo-se, obrigatoriamente, representantes das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Urbanismo, Habitação, Obras, Transportes e Procuradoria-Geral do Município. Os dez membros da sociedade civil serão nomeados atendendo-se à seguinte distribuição: três representantes de entidades da defesa e proteção do meio ambiente, três representantes de associações empresariais, dois representantes de associações profissionais e entidades técnico-científicas, um representante de entidade comunitária e um representante de entidade sindical. Os dois membros convidados são indicados um por órgão federal e outro por órgão estadual¹⁶⁹.

O sistema municipal de proteção ambiental é integrado, também, pelo Fundo de Conservação Ambiental do Município do Rio de Janeiro, previsto na Lei Orgânica do Município¹⁷⁰, e definido no Plano Diretor como instrumento de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica¹⁷¹.

A receita do Fundo de Conservação Ambiental é constituída por: dotações orçamentárias e créditos adicionais, o produto de operações de

¹⁶⁹ Artigo 3º, da Lei Municipal nº 2.390, de 01 de dezembro de 1995.

¹⁷⁰ Artigo 129, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município.

¹⁷¹ Artigos 20 e 114, II, da Lei Complementar nº 16/1992.

crédito celebradas pelo Município do Rio de Janeiro com organismos nacionais e internacionais mediante prévia autorização legislativa, auxílios, subvenções, contribuições, transferência, participações em convênios e ajustes, recursos de pessoas físicas e jurídicas, públicas, privadas, nacionais e estrangeiras, sob a forma de doações feitas ao Município do Rio de Janeiro com destinação específica observada a legislação aplicável, resultados financeiros (rendimentos, acréscimo, juros, correção monetária, etc.) de suas aplicações, obedecida a legislação em vigor, todo e qualquer recurso proveniente de multas e penalidades que tenham origem na fiscalização e ações da SMAC, saldo positivo apurado em balanço¹⁷² e os recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo recebidos pelo Município do Rio de Janeiro – *royalties*¹⁷³.

Inicialmente o Fundo de Conservação Ambiental¹⁷⁴ era gerido no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC, embora contasse com a colaboração de representantes da Secretaria Municipal de Fazenda e da Controladoria Geral do Município¹⁷⁵. Porém, em 2002 a aplicação dos recursos em projetos aprovados pelo Fundo passa a ser vinculada ao atendimento prioritário da população de baixa renda, devendo, portanto, os projetos serem examinados em conjunto com as Secretarias Municipais de Habitação e de Obras e Serviços Públicos e posteriormente encaminhados à aprovação do prefeito¹⁷⁶.

A gestão do Fundo se desvincula, definitivamente, de seu objetivo primordial de financiar projetos destinados à recuperação e restauração ambiental, à prevenção de danos ao meio ambiente e à promoção de educação ambiental, de acordo com as diretrizes prioritárias ou emergenciais estabelecidas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. O investimento

¹⁷² Artigo 3º do Decreto nº 13.377 de 18 de novembro de 1994.

¹⁷³ Artigo 11, da Lei Municipal nº 2.138, de 11 de maio de 1994 e artigo 3º, do Decreto nº 13.377 de 18 de novembro de 1994 Decreto nº 14.983, de 19 de julho de 1996.

¹⁷⁴ O Fundo de Conservação Ambiental do Município foi criado pela Lei nº 2.138, de 11 de maio de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 13.377, de 18 de novembro de 1994.

¹⁷⁵ Artigo 5º do Decreto nº 13.377 de 18 de novembro de 1994.

¹⁷⁶ Decreto nº 22.222, de 4 de novembro de 2002.

passa a ser feito prioritariamente em projetos direcionados à população de baixa renda que contenham um viés ambiental.

Essas alterações coincidem com o aumento dos valores do Fundo, que em 2002 alcançam a cifra de mais de R\$ 31 milhões¹⁷⁷ e passam a ser utilizados para financiar obras com características ambientais de outros órgãos (principalmente a Fundação Rio Águas e a Fundação Parques e Jardins), tais como obras em margens de rios localizados em áreas ocupadas, remoção de ocupações irregulares e criação e reforma de praças.

O sistema de gestão ambiental integrado previsto no Plano Diretor de 1992 foi posto em prática com a criação do Conselho e do Fundo do Meio Ambiente, além da criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A estruturação dos órgãos ambientais demonstra o fortalecimento da política de proteção ambiental, embora ao longo dos anos o perfil institucional tenha-se alterado, atribuindo-se maior ênfase a questões exógenas, como inclusive demonstram os investimentos do Fundo vertidos prioritariamente para áreas de baixa renda. De outro lado, garantiu-se a participação popular por meio do CONSEMAC, embora ainda seja exercida de forma tímida.

7.4.2 Proteção do patrimônio cultural

A Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência internacional, abandonou a noção de que o patrimônio cultural de um povo deva ser formado apenas por bens notáveis e monumentais¹⁷⁸. Ao contrário, para a preservação de determinado bem tem-se por fundamental o seu valor intrínseco para a memória da cidade, estado ou nação.

¹⁷⁷http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1623_smac-%20relat%C3%B3rio%2010%20anos%20-%20anexos.PDF

¹⁷⁸ Artigo 216, da Constituição Federal.

Não é requisito para a incorporação de um imóvel ao patrimônio cultural da cidade que se cuide de uma obra prima ou de exemplar de destaque em determinado estilo arquitetônico. A visão que valoriza o patrimônio apenas por sua monumentalidade é equivocada e ultrapassada, principalmente em âmbito local.

O patrimônio cultural da cidade é formado por bens que traduzam a sua história, sua evolução social e urbana. O que se pretende manter como referencial para gerações presentes e futuras é o significado incorporado em certo bem que encerra referências de um estilo de vida de uma época ou região, conferindo identidade ao cidadão.

Nesse diapasão foi estabelecida a política urbana para a proteção do patrimônio cultural na Lei Orgânica do Município¹⁷⁹ e no Plano Diretor da Cidade¹⁸⁰.

O Plano Diretor, ao assentar as bases do desenvolvimento urbano, considerou a política de valorização do patrimônio, consagrando a experiência vanguardista do município na preservação de seu patrimônio cultural.

Foram previstos no Plano Diretor o funcionamento do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural – CMPC e do Fundo de Conservação do Patrimônio Cultural como integrantes do sistema de gestão ambiental, ao lado do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Fundo de Conservação Ambiental.¹⁸¹

¹⁷⁹ Lei Orgânica do Município - Art. 421 - A política urbana tem como objetivo fundamental a garantia da qualidade de vida para os habitantes, nos termos do desenvolvimento municipal expresso nesta Lei Orgânica. Art. 423 - Para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade, visando ao cumprimento de sua função social e agir sobre a oferta do solo, de maneira a impedir sua retenção especulativa. Parágrafo único - O exercício do direito de propriedade e do direito de construir fica condicionado ao disposto nesta Lei Orgânica e no plano diretor e à legislação urbanística aplicável. Art. 350 - Integram o patrimônio cultural do município os bens móveis, imóveis, públicos ou privados, de natureza ou valor histórico, arquitetônico, arqueológico, ambiental, paisagístico, científico, artístico, etnográfico, documental ou qualquer outro existente no território municipal, cuja conservação e proteção sejam do interesse público."

¹⁸⁰ Artigos 112, 122, 130 a 133, da Lei Complementar nº 16/92

¹⁸¹ Artigo 114, da Lei Complementar nº 16/92

O Conselho de Proteção do Patrimônio Cultural é anterior ao Plano Diretor, sendo criado em 1980, composto por nove membros, incluindo o presidente, de livre escolha e nomeação do prefeito. A lei não exige a participação de representantes da sociedade civil, nem de órgãos diretamente envolvidos com o patrimônio cultural, ficando a composição a cargo do presidente do Conselho e do prefeito. Todavia, é praxe a nomeação de representantes das Secretarias Municipais de Urbanismo e de Meio Ambiente, da Procuradoria Geral do Município e de pessoas de notável conhecimento na área. No que concerne ao Fundo de Conservação Ambiental, este não foi criado, apesar das várias propostas encaminhadas pelos órgãos técnicos e do CMPC ao chefe do Executivo.

Na década de 1980 foram aprovadas normas especiais de aproveitamento do solo urbano, que protegeram área significativa do centro da cidade, conhecida como Corredor Cultural¹⁸². O sucesso desta iniciativa impulsionou a atuação do Poder Público em defesa da memória de sua ocupação, impondo-se novos balizadores ao seu processo de desenvolvimento.

Posteriormente outras áreas da cidade tiveram sua ambiência protegida, com a preservação de vários imóveis, que deveriam manter suas características originais, por meio da instituição de Áreas de Proteção Ambiental – APA, como o bairro de Santa Teresa¹⁸³, e na região portuária os bairros de Santo Cristo, Gamboa e Saúde (APA do SAGAS¹⁸⁴). Outra forma de proteção utilizada à época era o tombamento com delimitação de área de entorno como no caso do bairro da Urca¹⁸⁵. Essas experiências serviram de base para a criação da Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC¹⁸⁶,

¹⁸² Lei Municipal nº 506, de 17 de janeiro de 1984 e Lei nº 1.139, de 16 de dezembro de 1987

¹⁸³ Lei Municipal nº 495, de 09/01/1984.

¹⁸⁴ Lei Municipal nº 971, de 04/05/1987.

¹⁸⁵ Decreto nº 7.451, de 03/03/1988.

¹⁸⁶ Lei Complementar nº 16/92 - Art.130 - O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:I.a delimitação e declaração das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e definição dos critérios de proteção;II.a proteção e valorização da paisagem e dos conjuntos urbanos de interesse;III.a identificação dos ambientes urbanos adequadamente integrados à morfologia da Cidade que terão seu crescimento e renovação compatibilizados com as necessidades de proteção;IV.o controle e fiscalização das obras, instalações e atividades que incidam sobre os bens tombados e suas áreas de entorno e nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural;(…)

principal instrumento do Plano Diretor para a política de valorização do patrimônio cultural.

Nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural, o objeto principal de preservação é o conjunto urbano uniforme que conferiu identidade a uma área, funcionando como fator decisivo para particularizar sua forma de ocupação. O fato de muitos destes imóveis não se destacarem isoladamente na paisagem não os impede de contribuir para dar face própria à área, habitada por uma população específica, onde são exercidas atividades ligadas ao modo de vida local moldado pelo traçado das ruas e a forma de ocupação dos espaços públicos, como nos casos do bairro do Leblon, Ipanema, Catete e Laranjeiras.

A criação de Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs é precedida por estudos técnicos realizados para: verificar o valor cultural incorporado aos bens existentes em determinada região, indicar a área de interesse a ser delimitada para fins de proteção, identificar os bens a serem preservados e definir as restrições urbanísticas necessárias à preservação da memória local.

O Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural, órgão consultivo com competência legal para propor atos de preservação no âmbito do poder executivo, examina os pronunciamentos técnicos e emite parecer recomendando, ou não, a aplicação do instrumento de tutela do patrimônio cultural.

No ato de criação de uma APAC, além da delimitação da área a ser protegida, são impostas restrições de uso e ocupação do solo com o intuito de manter as características essenciais à preservação do conjunto. Assim, são listados prédios preservados, cujas fachadas e volumetria devem ser mantidas com suas características originais, sem impedimento para modificações

internas¹⁸⁷. Em alguns casos, torna-se necessária a incidência de outras restrições para o aproveitamento dos imóveis que poderão ser renovados.

As normas especiais de preservação são válidas apenas na área delimitada da APAC, onde as intervenções, tanto em imóveis particulares, quanto em áreas públicas, devem ser feitas de forma que não interfiram na leitura do conjunto protegido.

Na APAC não se veda a construção de novas edificações. Os imóveis que não são tombados, ou listados como preservados, podem ser demolidos e substituídos por novas edificações. Todavia, esses imóveis são tutelados pelo órgão responsável pela proteção do patrimônio cultural. Embora não sejam bens relevantes para a memória e identidade da cidade, seu uso deve ser conforme a função social, no caso a proteção da ambiência constituída pela APAC¹⁸⁸.

Entre as normas de proteção que podem ser explicitadas de modo uniforme no ato de criação da APAC, a mais comum é a que regulamenta as alturas dos imóveis renováveis localizados na área protegida.

Na década de 2000 a política de proteção do patrimônio cultural ganhou novo impulso e várias APACs foram criadas, como reação ao processo de especulação imobiliária e em favor da preservação da identidade carioca. Fato marcante foi a criação da APAC do Leblon¹⁸⁹ que suscitou grande discussão

¹⁸⁷ Lei Complementar nº 16/92 - Art. 131 - Na criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural serão relacionados os bens preservados e os bens tutelados e definidos seus critérios de preservação. § 1º - Para controle e acompanhamento dos critérios de preservação, a declaração de Área de Proteção do Ambiente Cultural poderá conter a criação de escritório técnico em função da natureza e do grau de complexidade da área protegida. § 2º - Entende-se por bem preservado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, deverá manter as características que tenham sido identificadas como de importância para a ambiência e identidade cultural da Área, segundo critérios estabelecidos pelo órgão de tutela. § 3º - Considera-se bem cultural passível de preservação aquele que atende a alguma das seguintes exigências: I. seja parte de um conjunto de bens de valor cultural na área na qual está inserido; II. apresente características morfológicas típicas e recorrentes na área na qual está inserido; III. constitua-se em testemunho das várias etapas da evolução urbana da área na qual está inserido; possua inequívoco valor afetivo coletivo ou se constitua em marco na história da comunidade

¹⁸⁸ Lei Complementar nº 16/92 - Art. 131 (...). § 4º - Entende-se por bem tutelado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, integra a ambiência do bem ou conjunto preservado, podendo ser modificado ou demolido, ficando a nova edificação sujeita a restrições para evitar a descaracterização do conjunto preservado a critério do órgão de tutela..

¹⁸⁹ Decreto nº 20.300, de 27 de julho de 2001.

nos meios de comunicação e uma forte reação dos proprietários dos prédios preservados.¹⁹⁰

Por preservar imóveis de alto valor em área nobre da cidade, alvo prioritário da indústria da construção civil, a criação da APAC do Leblon e em seguida da APAC de Ipanema despertaram maiores interesses sobre a política de proteção do patrimônio cultural, ensejando discussões por toda cidade sobre o que seja APAC, tombamento e patrimônio cultural.

Com o maior uso do instrumento da APAC, sobretudo nas áreas de maior valorização do solo urbano, foram propostas ações judiciais para afastar a restrição instituída em prol do patrimônio cultural da cidade.

Destacam-se em função do questionamento jurídico uma ação ordinária movida por proprietários de imóveis preservados na APAC de Ipanema¹⁹¹ e uma ação popular¹⁹² promovida por moradores de prédios preservados pela APAC do Leblon.

Na ação ordinária movida por proprietários de imóveis preservados na APAC de Ipanema, alega-se violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, uma vez que não foram intimados pela administração pública para tomarem conhecimento do processo que concluiria pela criação da APAC. Além de sustentarem que os imóveis não apresentavam as características necessárias para serem preservados na APAC, reclamavam pela demonstração dos motivos do ato administrativo, vinculadores da limitação administrativa imposta ao direito de propriedade.

¹⁹⁰ Foi criada uma Associação dos Proprietários dos Pequenos Prédios, que se autointitulavam “apacados” e protestavam contra a preservação e a impossibilidade de demolição dos prédios para construção de novos edifícios.

¹⁹¹ RIO DE JANEIRO, RJ. Processo n. 00529-82.2003.8.19.0001(2005.001.12498). Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível. Data Julgamento: 31 ago.2005. Relator: Desembargadora Leila Mariano. Julgamento: 31ago.2005. *Diário de Justiça*.

¹⁹² Processo No: 0130224-19.2003.8.19.0001 (2006.001.43739) Órgão Julgador: DECIMA PRIMEIRA CAMARA CIVEL. Relator: DES. OTAVIO RODRIGUES. Data de Julgamento: 13/11/2006. Data da Publicação: 11/04/2007 Folhas/Diário:39/42

Em primeiro grau a ação foi julgada improcedente, por se entender que não poderia o poder judiciário adentrar ao exame do mérito, respeitando-se o poder discricionário da administração pública, sob pena de se violar o princípio da autonomia dos poderes.

Em sede de recurso, entendendo-se possível o exame dos motivos que vinculam a atuação do administrador, julgou-se a ação procedente pela ausência de notificação da parte prejudicada, configurando ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, como se vê da ementa adiante transcrita ¹⁹³:

INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NA PROPRIEDADE PRIVADA. CRIAÇÃO DA APAC DE IPANEMA. DECRETO QUE DETERMINOU A PRESERVAÇÃO DO IMÓVEL DOS APELANTES. ATO LIMITADOR CUJOS MOTIVOS DEVEM SER EXPRESSOS. VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR AOS MOTIVOS ALEGADOS, O QUE PODE SER OBJETO DE ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO. DEFEITO NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DA PARTE PREJUDICADA INEXISTÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NULIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO.

Ao final, declarou-se nulo o procedimento administrativo que resultou na criação da APAC, e conseqüentemente o decreto dele decorrente, limitando-se aos interesses dos autores da ação.

Na Ação Popular se pretendia a anulação dos Decretos nº 20.300/2001 e nº 23.161/2003, que criaram as APACs do Leblon e de Ipanema, respectivamente. O cerne da questão discutida está no procedimento adotado pelo Poder Público para impor restrições ao direito de propriedade em benefício do patrimônio cultural, que não teria observado os princípios da ampla defesa e do contraditório. Sustenta-se que o único instrumento de proteção passível de utilização pelo município seria o tombamento, devidamente regulamentado por lei.

A sentença, confirmada em segundo grau, reconheceu a falta de publicidade dos atos motivadores da proteção e declarou a invalidade das listagens de bens protegidos contidas nos anexos aos decretos atacados,

¹⁹³Apelação Cível 2005.001.12498. 2ª Câmara Cível, Relatora Desembargadora Leila Mariano.

mantendo, contudo, os demais dispositivos que fixavam, de modo genérico, regras especiais de proteção para as áreas.

Existe muita confusão entre o tombamento e a preservação de imóvel integrante de área especial, de acordo com o novo instrumento urbanístico de proteção criado pelo Plano Diretor.

A APAC é uma espécie de área de proteção ambiental, não sendo, portanto, hipótese de se aplicar a legislação que regulamenta o processo de tombamento para a criação de uma APAC. Assim é que as primeiras áreas criadas para proteção do patrimônio cultural eram intituladas APAs e somente após o Plano Diretor foi feita a classificação das diversas áreas de proteção ambiental, entre elas as APACs.

O Plano Diretor não condicionou a criação de APAC à edição de lei específica que a regulamentasse. Trata-se de norma que orienta o exercício da atividade administrativa em defesa do patrimônio cultural. Logo, o instrumento protetivo é autoaplicável, sendo a criação de APAC submetida às normas gerais que regem a atuação do Poder Público, observadas as especificidades que definem e caracterizam o instrumento no Plano Diretor.

Nos dois casos acima destacados o principal questionamento se refere à publicidade dos motivos ensejadores do ato de proteção e, por via reflexa, a impossibilidade de se exercer o contraditório e a ampla defesa para impugnar restrição imposta ao exercício do direito de propriedade.

Apesar do Plano Diretor prestigiar a democracia participativa, fato é que durante sua vigência muito pouco foi feito para se dar efetividade à participação popular na gestão urbana. Os conselhos previstos no Plano Diretor foram criados, garantindo-se a participação de representantes da sociedade organizada, mas não existe uma prática consistente de divulgação de informações. As audiências públicas não são realizadas com frequência e

sequer estão regulamentadas no município, embora condicionem a aprovação de várias leis e a aplicação de instrumentos urbanísticos.

Embora a insatisfação reflita a reação do poder especulativo, explora-se a falta de publicidade dos estudos e pareceres que resultaram no ato de proteção para invalidar as APACs.

A publicidade é elemento chave para se concretizar a participação popular. É necessário garantir a disponibilização de informações técnicas a todos – e não apenas para que os proprietários possam apresentar eventual oposição ao ato de proteção - tornando claros os objetivos do ato, que inclusive servirão para orientar a interpretação da norma pela própria administração, responsável por fiscalizar seu aproveitamento e possibilitar o controle social na implementação das políticas públicas, conferindo efetividade ao planejamento urbano.

A sentença proferida na ação popular que manteve as regras de proteção das APACs faz alusão a discussões havidas na sociedade à época da edição das APACs do Leblon e Ipanema. O movimento popular era no sentido de que o progresso deve se conformar ao modelo de cidade definido na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor, que repudia a especulação imobiliária e valoriza o patrimônio cultural.

O fato de não haver inconstitucionalidade no Plano Diretor não significa, porém, que o caminho escolhido pelo Chefe do Executivo Municipal tenha se mostrado concretamente adequado. Isto porque a inserção de cada bem na área de proteção do ambiente cultural deve ser necessariamente precedida da individualização dos motivos inspiradores da Administração Pública e dos critérios por ela empregados, ao lado da oportunidade aos diversos proprietários de que se defendam e questionem a imposição de ônus, combatendo o suposto valor cultural de seu imóvel ou a relevância arquitetônica no conjunto de determinado bairro ou ainda a sua aptidão de servir como testemunho das etapas de evolução urbana.

O respeito ao contraditório e à ampla defesa são incompatíveis com o método 'por atacado' utilizado, que somente se explica pelo contexto histórico da cidade do Rio de Janeiro quando da edição do diploma. Era recente, ainda, o período eleitoral, em que a discussão acerca da degradação de Ipanema e Leblon mostrou-se decisiva no resultado do certame, com franco apoio popular em favor de alguma medida que se mostrasse capaz de deter a deterioração daqueles bairros, que vinha acontecendo pela destruição dos antigos prédios e sua substituição por outros, com maior número de unidades. Foi o debate sobre os apart-hotéis, que reeditavam em certa medida as antigas kitchenettes descaracterizadoras, nas décadas de 50 e 60, de Copacabana. (grifo nosso)

Curioso notar que a decisão proferida na Ação Popular buscou dar solução contemporizadora, pois reconheceu a legalidade da política de proteção praticada nos termos do plano de desenvolvimento da cidade, mas em virtude da falta de publicidade afastou os efeitos concretos das restrições específicas impostas de forma individualizada a alguns imóveis. Esta situação é peculiar, pois todos os imóveis existentes na área delimitada como APAC estão submetidos à tutela do órgão de proteção do patrimônio cultural, porém não existe diferença entre as restrições incidentes sobre cada um.

Tornou-se, então, necessário que a administração estabelecesse os critérios para intervenção na área, porém corrigindo-se as falhas quanto à publicidade do ato protetivo. Foram elaboradas fichas cadastrais dos imóveis de interesse para preservação, aproveitando-se os estudos originais mas detalhando-se os critérios para sua proteção, ao mesmo tempo em que foram estudadas as alturas máximas para os imóveis tutelados e, portanto, sujeitos à renovação, desde que compatíveis com a área protegida, ensejando a edição de decretos complementares àqueles que criaram as APACs de Leblon e Ipanema¹⁹⁴.

Na última década houve um maior movimento do Poder Público em defesa do patrimônio cultural com a identificação de bens de valor cultural e a edição de atos de preservação. Contudo, o pouco compromisso com a participação popular e a falta de uma política consistente de divulgação de dados ensejou o questionamento judicial das APACs, gerando desnecessário desgaste dos instrumentos de proteção.

7.4.3 Política habitacional

¹⁹⁴ Decreto nº 28.223 de 26 de julho de 2007 para o Leblon e Decreto nº 28.224, de 26 de julho de 2007 para Ipanema.

Ante a disparidade sócio-econômica nas cidades brasileiras, verifica-se que grande parcela de seu território é ocupada em desacordo com as normas urbanísticas e ambientais que deveriam garantir o funcionamento adequado em benefício de todos, inclusive das gerações futuras.

Nas metrópoles, a despeito da legislação elaborada com o fito de organizar a ocupação das áreas urbanas, as ilegalidades e agressões ao patrimônio urbanístico-ambiental se proliferam, transformando-as em verdadeiros polos atrativos de pobreza e desigualdade. No dizer de Milton Santos:

a grande cidade, mais do que antes, é polo da pobreza (a periferia no polo...), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda em muitas vezes em condições subhumanas¹⁹⁵.

A fiscalização é insuficiente, a legislação por vezes anacrônica e as políticas públicas executadas se limitam a resolver questões pontuais sem alterar de forma significativa essa dinâmica.

Os entes públicos têm investido na solução deste problema, notadamente os municípios, que vivenciam de perto a demanda da população e os resultados da ocupação desordenada de seu território, sobrecarregando a infraestrutura urbana e alterando significativamente o processo de desenvolvimento local.

Assim é que algumas políticas públicas foram estabelecidas com o claro objetivo de eliminar os aglomerados de pessoas e toscas construções incompatíveis com o que se pretendia ser o sistema urbano adequado¹⁹⁶.

Desde o Brasil colônia a remoção é a saída mais utilizada para eliminar áreas insalubres ocupadas pela população de baixa renda. Prática essa adotada desde a vinda da família real para a cidade do Rio de Janeiro em 1808, passando pelo desmonte do Morro do Castelo, até a remoção da Favela do Pinto, já no século XX.

¹⁹⁵ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira.*, 2.ed, 2.reimp. São Paulo: EDUSP, 2009., p.10.

¹⁹⁶ Nesse sentido a política habitacional do Município do Rio de Janeiro que tem investido em projetos de infraestrutura urbana em áreas de favela e regularização de loteamentos irregulares e clandestinos.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito ao planejamento urbano como forma de garantir os direitos fundamentais da pessoa. A atuação do Poder Público, sobretudo dos municípios, na regulação do uso de seu território tem por objetivo assegurar o bom funcionamento da cidade, com a adequada distribuição de bens e serviços públicos.

Ao longo dos anos a simples remoção de núcleos de ocupação irregular mostrou-se ineficaz. Tem-se, então, adotado estratégia diferenciada para solucionar esses problemas na tentativa de se integrar a área ocupada irregularmente à cidade formal, dotando-a de infraestrutura urbana e possibilitando a regularização fundiária das construções.

Em razão do esgotamento do padrão de intervenção pública apoiada em programas de larga escala e de coordenação nacional, bem como das necessidades políticas de atender aos setores populacionais que se mobilizam para pressionar por soluções para seus problemas urbanos imediatos, novos programas passaram a ser predominantemente circunscritos a problemas social e espacialmente localizados, fosse para a solução de questões que afetavam um determinado segmento de população, como a população residente em favelas, fosse para atender demandas para suprimento de carências de equipamentos sociais específicos. A particularização dos problemas que demandavam solução desenhava a intervenção pública em torno de pequenas obras¹⁹⁷.

No Plano Diretor, elaborado em 1992, quando as forças sociais se rearticulavam para lutar por melhores condições de moradia, a política habitacional é apresentada como um dos fatores essenciais ao desenvolvimento da cidade.

A política habitacional elaborada com o fim de assegurar o direito social de moradia e reduzir o déficit habitacional tem por objetivos: combater a ação especulativa sobre a terra para que a utilização do solo urbano seja feita de forma racional, reassentar a população que ocupa área de risco e gerar lotes urbanizados e moradias populares¹⁹⁸.

¹⁹⁷ VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo, (Org.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p.42.

¹⁹⁸ Artigo 138, da Lei Complementar nº 16/92.

Para alcançar estes objetivos, foi prevista a utilização dos instrumentos urbanísticos de controle do preço da terra, bem como daqueles destinados à regularização fundiária. O rol exemplificativo apresentado pelo Plano Diretor inclui os instrumentos do IPTU progressivo, o solo criado, a concessão de direito real de uso resolúvel, o usucapião, o incentivo a projetos de mutirão e a declaração e delimitação de Áreas de Especial Interesse Social – AIES¹⁹⁹.

A impossibilidade de aplicação do IPTU progressivo até a edição do Estatuto da Cidade em 2001, a não regulamentação do instrumento do solo criado e o longo processo judicial das ações de usucapião, colaboraram para transformar as Áreas de Especial Interesse Social – AEIS e os projetos de mutirão nos principais instrumentos utilizados pelo poder público na realização da política habitacional do município.

Em resposta aos movimentos sociais que reivindicavam melhor infraestrutura urbana e justiça social foi criada, em 1979, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, com o objetivo de atuar na promoção do bem-estar social “com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes.”²⁰⁰

A política habitacional, então, era tratada no bojo de políticas assistencialistas executadas pela SMDS por meio dos mais variados programas em áreas carentes, em setores distintos como: educação, saúde, saneamento básico, geração de renda e reflorestamento. Em verdade se desenvolvia uma estrutura à parte para tratar a cidade informal, consolidando a injustiça social. Essa prestação de serviços públicos de forma segregada aprofundava as desigualdades entre ricos e pobres.

Em agosto de 1993, foi criado o Grupo Executivo de Assentamentos Populares - GEAP, composto por representantes dos órgãos que atuavam em áreas ocupadas irregularmente – favelas e loteamentos irregulares - com atribuição específica de pesquisar e propor as bases da política habitacional

¹⁹⁹ Art. 140, da Lei Complementar nº 16/92.

²⁰⁰ Lei Municipal nº 110, de 23/08/1979.

delineada no Plano Diretor. Das conclusões do GEAP surgiram as linhas de atuação da política habitacional do município.

Em março de 1994, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação, transformada em dezembro de 1994 na Secretaria Municipal de Habitação (SMH)²⁰¹, que concentrou a atuação do município na área habitacional, antes dispersa em diversos órgãos: na SMDS, que lidava com favelas, sobretudo por meio dos projetos de mutirão, na Secretaria de Urbanismo – SMU, que cuidava da regularização dos loteamentos e na Rio Urbe, responsável por projetos e obras em áreas carentes.

Os programas prioritários da política habitacional do município, com a criação da nova secretaria foram desdobrados em várias linhas de atuação: 1) Programa Favela-Bairro – posteriormente acrescido do projeto Bairrinho e Grandes Favelas, destinado a implantar infraestrutura básica nas favelas e integrá-las à cidade formal; 2) Programa Morar Carioca, de financiamento de moradia por meio de cessão de cartas de crédito aos funcionários municipais e do Programa de Arrendamento Residencial, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal; 3) Programa de Regularização de Loteamentos, por meio do Núcleo de Regularização de Loteamentos; 4) Programa Novas Alternativas, dedicado a recuperar imóveis antigos abandonados – casarões e cortiços no centro da cidade - e transformar em unidades habitáveis; e 5) Programa Morar Sem Risco com o fim de reassentar as pessoas que habitavam áreas de risco – viadutos, calçadas, áreas sujeitas à inundação ou desabamento.

A temática habitacional ganhou mais impulso em 1996 com a Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos – UN – HABITAT, promovida pelas Nações Unidas em Istambul, onde se reafirmou o compromisso dos Estados Membros em prol da “completa e progressiva realização do direito à moradia adequada”, estabelecendo-se como objetivo universal a garantia de abrigo adequado para todos e que os assentamentos

²⁰¹ Lei Municipal nº 2262, de 16 de dezembro de 1994.

humanos sejam mais seguros, saudáveis e agradáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos²⁰².

Dos instrumentos previstos no Plano Diretor para a execução da política habitacional do município o mais utilizado pelo Poder Público é a delimitação e criação de Área de Especial Interesse Social - AEIS²⁰³.

As ações de regularização urbanística e fundiária do município são realizadas a partir da criação de AEISs. As primeiras áreas declaradas especiais para fins de regularização foram os loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização²⁰⁴, posteriormente, as favelas urbanizadas e os reassentamentos promovidos pela Prefeitura. Foram regularizados até 2009 cerca de 26.000 lotes em 172 loteamentos e aproximadamente 4.400 lotes em áreas de favela e reassentamento. Todas estas áreas foram declaradas como AEIS por leis de iniciativa do Poder Executivo.²⁰⁵

A Área de Especial Interesse Social é instrumento urbanístico destinado a criar área urbana voltada para o uso habitacional, dotada de infraestrutura a ser habitada pela população carente. A aplicação desse instrumento, em linhas gerais, pode-se dar de duas formas. Uma, por meio da utilização de áreas vazias ou subaproveitadas, onde, por meio de legislação especial, serão produzidos lotes urbanizados ou unidades habitacionais para abrigar pessoas sem moradia. A outra, mais comum, se destina a transformar áreas já ocupadas para fins de moradia a despeito de não contarem com qualquer infraestrutura urbana²⁰⁶.

O conceito de Área de Especial Interesse Social implica, pois, em delimitar área da cidade sujeita a regime especial e temporário, onde serão

²⁰² Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.

²⁰³ Lei Complementar nº 16/92 - Art. 107 - Cada Área de Especial Interesse receberá apenas uma das seguintes denominações e conceitos: (...).II - Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária;

²⁰⁴ Decreto nº 14.328, de 01 de novembro de 1995

²⁰⁵ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=155823>

²⁰⁶ Artigo 141, 142 e 143 da Lei Complementar nº 16/92

aplicadas normas específicas para criar condições dignas de moradia ou para adequar as construções existentes ao mínimo necessário para atendimento das condições de habitabilidade e segurança, além de possibilitar a implantação da devida infraestrutura urbana, para que ao final seja definitivamente integrada ao restante da cidade.

Inconteste que se trata de intervenção excepcional. A conduta legalmente indicada para produzir habitações é obter prévia autorização do Poder Público para criação de lotes edificáveis, bem como para construção de prédios, de acordo com os parâmetros fixados em lei, observando-se a existência de infraestrutura urbana compatível com o novo empreendimento.

No caso das Áreas de Interesse Social tem-se prédios erguidos em terrenos que não constituem lotes autônomos, muitas vezes áreas que sequer admitem construção como encostas, faixas marginais ou, ainda, áreas públicas invadidas por particulares.

Ante o fato consumado e a realidade social da cidade, admite-se a solução especial de se regularizar a área ocupada de forma diferenciada, isto é, não se impõe o simples e direto atendimento à legislação urbanística, mas ao contrário, elabora-se legislação específica que possibilite manter minimamente as condições de habitabilidade, bem como a implantação da necessária infraestrutura urbana básica. Ao final, se alcançará a regularização fundiária, com a implantação de vias e infraestrutura, bem como a legalização dos prédios previamente erguidos e ocupados, deixando a AEIS de funcionar com território diferenciado para integrar o tecido urbano da cidade que se faz integrar por seu uso formal.

A lei que declara determinada área da cidade como de especial interesse social reconhece a função habitacional de terrenos não utilizados, ou subutilizados, ou, ainda, daquelas áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais. E mais, constitui novo regime legal para a área delimitada, que passará a se submeter a parâmetros especiais de

urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo, para que no futuro, por meio de programas específicos de urbanização e regularização fundiária, passem a funcionar de forma integrada na complexa engrenagem da cidade.

A AEIS tem sido utilizada quase que exclusivamente para regularizar áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais. Nessas hipóteses, ao se constituir novo regime urbanístico para a área, dá-se início ao processo de transição. A partir deste momento todos os esforços serão vertidos para a transformação da AEIS em lugar ordenado. As novas regras urbanísticas especiais têm como único objetivo transformar em regular aquilo que fora feito em desacordo com a legislação, sem observar as funções de habitação, circulação, recreação e trabalho, inerentes à cidade.

Trata-se, pois, de instrumento provisório que surtirá efeitos até que se concretize a regularização fundiária. Regularizada a ocupação da área, não se justificam mais as normas especiais e essa área deverá integrar o plano de desenvolvimento da cidade como parte do tecido urbano, sendo tratada como parte do todo maior que é a cidade.

Esse caráter transitório da AEIS parece ainda não ter sido compreendido pelos gestores públicos, nem pela população. Trata-se de instrumento que só deve vigorar até que se atinja o fim pretendido: a transformação da área delimitada em local onde estejam presentes os benefícios inerentes ao processo de urbanização.

A criação de AEIS não significa autorização para o aumento da desordem urbana. Ao contrário, implica dizer que a irregularidade não será mais tolerada e se exigirá o cumprimento das novas regras de ocupação. E mais, que todos – Poder Público e comunidade - devem atuar no sentido da regularização, promovendo ações em conformidade com a legislação

A AEIS é apenas um instrumento que possibilitará outras ações do Poder Público em busca de uma cidade justa para todos. Estabelecido o regime especial, há que se dar curso ao processo de regularização, abrindo-se logradouros, executando-se obras de infraestrutura urbana, implantando-se equipamentos públicos e legalizando-se os lotes e construções existentes no local.

7.4.4 Do solo criado

Um dos instrumentos inovadores do Plano Diretor é o solo criado,²⁰⁷ cujo principal objetivo é equilibrar o valor da terra por meio da justa distribuição dos ônus e benefícios urbanísticos.

A expressão econômica das áreas urbanas é diretamente proporcional ao seu potencial construtivo. O conteúdo do direito de propriedade é fixado em virtude do interesse social e não para beneficiar seu titular. Contudo, qualquer alteração na lei de uso do solo refletirá na valorização dos imóveis atingidos, gerando disparidades sociais. Alguns podem lucrar com as alterações legislativas mais benéficas, enquanto outros podem suportar pesados ônus impostos por restrições urbanísticas.

O solo criado propõe um sistema no qual todos têm o direito de construir de acordo com determinado coeficiente – geralmente correspondente à mesma metragem do terreno – sendo os acréscimos permitidos pela legislação sempre onerosos. Estabelece-se uma correspondência entre a área do terreno e a área a ser construída: cada metro quadrado do terreno dará o direito de construir um metro quadrado de edificação. A construção além desse limite, se permitida por lei, dependerá da aquisição junto ao Poder Público, ou a particular, do direito de construir, de criar solo além do solo original correspondente à área do terreno. Essa possibilidade de construir acima do coeficiente único caracteriza,

²⁰⁷ Artigo 18, inciso III, alínea a e artigos 23 a 27, da Lei Complementar nº 16/92

juridicamente, o *solo criado*²⁰⁸. O solo criado torna possível o exercício do direito de construir de forma independente do direito de propriedade, na medida em que a área superior ao coeficiente básico pode ser negociada sem vinculação com o imóvel. Contudo, como adverte José Afonso da Silva²⁰⁹:

O conceito de solo criado não importa na separação da faculdade de construir do direito de propriedade do terreno. Ao contrário, reafirma sua correlação na medida em que transforma em direito subjetivo a faculdade de construir até o limite do coeficiente único estabelecido.

O solo criado tem natureza jurídica de restrição ao direito de construir, como as demais restrições existentes nas leis de uso e ocupação do solo.

As discussões técnicas sobre o solo criado surgiram na década de 1970, quando foi editada a Carta de Embu, documento elaborado com a participação de juristas, arquitetos, urbanistas e economistas, onde seriam lançadas as bases do instituto. O solo criado era instrumento defendido tanto pelos técnicos urbanistas, quanto pelos defensores da reforma urbana.

O conceito do solo criado, síntese do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios urbanísticos, norteador da política urbana nacional, foi incorporado à proposta de reforma urbana, que deu origem ao Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade adotou o solo criado ao dispor sobre os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir, instrumentos que possibilitam edificar acima do coeficiente básico de aproveitamento mediante negociação de solo criado com o Poder Público, no primeiro, ou com o particular, no segundo²¹⁰.

O Plano Diretor de 1992 prevê o instrumento do solo criado em âmbito municipal, mas sua aplicabilidade depende de lei regulamentadora que nunca foi editada. Logo, não foi possível aplicar esse importante instrumento de

²⁰⁸ SILVA, op.cit.p.233.

²⁰⁹ Ibid, p. 236

²¹⁰ Sobre outorga onerosa do direito de construir artigos 28 a 30 e sobre transferência do direito de construir artigo 35, todos da Lei nº 10.527/2001.

equalização do valor da terra, fundamental para a redução das disparidades sócio-econômicas das grandes cidades.

Registre-se que a regulamentação do solo urbano é matéria de competência municipal, pois se insere no âmbito do interesse local. Logo, não dependia da edição da lei federal de política urbana, só editada em 2001.

7.4.5 Operação interligada

Apenas alguns instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de 1992 foram criados, apesar de sua longa existência.

Um dos instrumentos urbanísticos previstos no artigo 18 do Plano Diretor efetivamente regulamentado e aplicado foi a operação interligada. Em cumprimento ao previsto nos artigos 28 e 29 do Plano Diretor²¹¹, a operação interligada foi disciplinada em abril de 1994, com a aprovação da Lei nº 2.128, de iniciativa de um grupo de vereadores.

A operação interligada foi concebida pelo Plano Diretor como um instrumento que possibilitasse a justa distribuição dos lucros e ônus urbanísticos. Por este instrumento admite-se que o Poder Público altere parâmetros urbanísticos a incidirem em determinado imóvel, nos limites previamente fixados por lei, configurando exceção às normas gerais de uso e ocupação do solo. Todavia, o beneficiário deveria reverter o incremento financeiro decorrente dessa benesse para aplicação em benefício da cidade, de acordo com a política de desenvolvimento urbano, habitacional e de

²¹¹ Art. 28. Constitui operação interligada a alteração pelo Poder Público, nos limites e na forma definidos em lei, de determinados parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida dos interessados, igualmente definida em lei. Art. 29. Para efeito de utilização das operações interligadas serão estabelecidas as contrapartidas dos interessados, calculadas proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado, pela alteração de parâmetros urbanísticos, sob a forma de: I - recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; II - obras de infra-estrutura urbana; III - terrenos e habitações destinados à população de baixa renda; IV - recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural. § 1º. A realização de operação interligada dependerá, sempre, de parecer favorável do Conselho Municipal de Política Urbana. § 2º. Nos casos mencionados no inciso IV, serão ouvidos, respectivamente, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural.

proteção ao patrimônio ambiental e cultural em vigor. Constitui verdadeira troca, onde ao particular é autorizada a aplicação de regras urbanísticas específicas que irão conferir maior aproveitamento econômico de sua propriedade urbana, mediante compensação financeira a toda cidade.

A contrapartida a ser paga pelo proprietário é diretamente proporcional à valorização de seu patrimônio, não se prevendo o pagamento de um valor genérico para todas as operações interligadas. Logo, a modificação em imóvel situado em área mais valorizada, ou que implique em mudança mais significativa do aproveitamento do bem, resultará em maior retorno para a sociedade, impedindo-se que o particular incorpore a seu patrimônio o incremento econômico decorrente da aplicação da norma urbanística mais benéfica. A valorização econômica reverterá para a cidade. Isso significa a aplicação do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios urbanísticos.

Reforçando esse princípio, tem-se que a receita oriunda das operações interligadas está vinculada pelo Plano Diretor a programas de desenvolvimento urbano, habitacional ou de valorização do patrimônio ambiental e cultural.

Se a criação de situações que não seguem o comando geral da lei urbanística – compreendendo-se as inafastáveis condicionantes geográficas - pode parecer algo inadmissível, não isonômico, deve-se ponderar que algumas vezes é necessário se dispensar tratamento desigual para se obter a igualdade.

A história de ocupação e renovação urbana da cidade se fez baseada num emaranhado de normas de uso e ocupação do solo, o que, somado ao elevado valor da terra, proporcionou a convivência de edificações construídas em diversas épocas, prejudicando a uniformidade e mesmo a harmonia arquitetônica de várias áreas. Com bastante frequência verifica-se a existência de um prédio alto numa rua, que gera uma “empena cega”²¹² em determinada área onde a legislação não mais permite a construção de prédios com

²¹² Empena Cega: é a face da edificação que esteja situada na divisa do imóvel e não apresente aberturas destinadas à iluminação, ventilação e insolação.

gabaritos tão elevados. A mudança de legislação também proporciona o surgimento de “cáries urbanas” justamente na hipótese inversa, quando quase todos os prédios de uma rua foram renovados, passando a ter uma altura maior, com exceção de algum(ns) que fica(m) no meio prejudicando a visão harmônica do conjunto, pois ao se olhar para a linha superior dos prédios (*skyline*) aparece um vão como se fosse um buraco (cárie) no bloco formado pelas fachadas dos prédios.

Por conseguinte, a operação interligada é o instrumento urbanístico adequado para dar uniformidade à determinada região, embora seu funcionamento pressuponha a criação de uma norma excepcional.

Outra forma relevante de aplicação da operação interligada é para corrigir distorções da legislação urbanística no que se refere à possibilidade de estabelecer normas específicas para o melhor aproveitamento de imóveis tombados ou preservados, principalmente quanto ao zoneamento.

De acordo com os princípios constitucionais que prestigiam a democracia participativa, além de se exigir lei específica para criação do instrumento a ser aplicado pelo poder executivo, o Plano Diretor determinou que a operação interligada fosse aprovada pelo Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR. De igual modo, nas hipóteses de impacto ambiental ou cultural é necessária a prévia oitiva dos Conselhos Municipal de Meio Ambiente e de Proteção do Patrimônio Cultural.

A Lei nº 2.128/94, que regulamentou a operação interligada, fixou como parâmetros passíveis de alteração: I – o Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT); II – a Área Total Edificável (ATE); III – a altura máxima das edificações; IV – a tipologia das edificações; V – a destinação ou utilização do imóvel e suas instalações e equipamentos, assim como sua transformação; e VI – os afastamentos laterais, de frente ou de fundos.

A lei impôs, ainda, outras limitações à operação interligada, pois a alteração dos parâmetros acima elencados não poderá implicar em infração às restrições urbanísticas referentes: I – à preservação e proteção ambiental, cultural ou paisagística de bens tombados ou preservados e seu entorno; II – aos logradouros públicos; III – à garantia de livre acesso às áreas de uso público, especialmente praias e parques; IV – à saúde, higiene e segurança da população usuária.

A Lei nº 2128/94 previu a aprovação das operações interligadas mediante atuação do poder executivo e do poder legislativo, observada, ainda, a participação popular por meio de audiência pública. O poder executivo deverá analisar individualizadamente cada pedido, detalhando as alterações que serão permitidas, bem como as contrapartidas a serem exigidas.

A aprovação da operação interligada mediante decreto é prevista na hipótese em que seja caracterizada como de interesse do Poder Público, consideradas assim aquelas que não prejudicarem os pressupostos do planejamento global e setorial e se adaptarem de forma aceitável e satisfatória aos condicionantes locais de uso e ocupação do solo, ou que atenderem a interesse público não previamente identificado. Todavia, o ato só surtirá efeitos decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias após sua edição, período em que a Câmara poderá sustar a operação interligada, por meio de decreto legislativo que enunciará, obrigatoriamente, as razões da impugnação do ato.

Quando as propostas se caracterizarem como de interesse particular e não causarem inconveniente ao interesse do Poder Público – ou se caracterizarem como de interesse particular e eventual inconveniente ao interesse do Poder Público - é necessária a prévia realização de audiência pública à população local e a aprovação se dará, somente, por Lei.

O procedimento fixado para concretizar a operação interligada, exige a publicação no Diário Oficial do Município de certidão declarando as características das modificações acertadas para a operação interligada,

juntamente com a proposta aprovada e sua justificativa. Todavia, a emissão da certidão ficará condicionada à assinatura de Termo de Compromisso com o município, definindo as condições, prazos e garantias de pagamento ou efetivação da contrapartida estipulada, a ser firmado no prazo máximo de noventa dias após a aprovação da proposta, sob pena de perda da validade.

Em 2003, porém, o Ministério Público Estadual, por meio da Representação de Inconstitucionalidade nº 57/2003, contestou os dispositivos da Lei nº 2.128/94 que autorizavam o prefeito a aprovar operação interligada, mais especificamente o art. 4º, art. 7º, §§ 1º e 2º²¹³.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça Fluminense acolheu as razões ministeriais e suspendeu a aplicação dos dispositivos da Lei nº 2.128/94 que possibilitavam a alteração de determinados parâmetros urbanísticos para imóvel particularizado, por ato do executivo, reconhecendo-se a ofensa à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nos termos da ementa abaixo²¹⁴:

RI 57/2003 - REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 2128/94 – ARTIGO 4º; ARTIGO 7º, I, ARTIGO 7º § 1º E ARTIGO 7º § 2º - PRELIMINAR – EXPRESSÃO: ATO DO PREFEITO – LEI QUE OUTORGA AO CEHFE DO EXECUTIVO, PODERES DE LEGISLADOR – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

Rejeita-se a preliminar de inadequação da representação, quando fica evidente o seu objeto, que é o de questionar a lei frente à Constituição Estadual, que não foi observada. São inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 2128/94 que, indevidamente, contempla ao Chefe do Executivo local, o poder de legislar.

Entendeu aquela Corte que o chefe do Executivo, ao aprovar operação interligada por decreto, estaria em verdade exorbitando sua competência, pois não praticava mero ato administrativo, não se limitava a aplicar a lei genérica ao ato concreto, mas efetivamente legislava.

²¹³ Art. 4º - A operação interligada será autorizada, caso a caso, por lei ou por ato do Prefeito, sempre e obrigatoriamente com detalhamento das alterações permitidas e das contrapartidas correspondentes, e observância do disposto no art. 7º. Art. 7º - A operação interligada será autorizada: I - por lei ou ato do Prefeito, nos casos do inciso I do artigo anterior; II - exclusivamente por lei, nos demais casos. § 1º - Quando a operação interligada for autorizada por ato do Prefeito, a execução deste poderá ser sustada pela Câmara Municipal, no prazo improrrogável de sessenta dias contados da data de sua edição, através de decreto legislativo que enunciará, obrigatoriamente, as razões da impugnação do ato. § 2º - O ato do Prefeito relativo à operação interligada só produzirá efeitos e gerará direitos após decorrido o prazo referido no parágrafo anterior, o qual será interrompido nos períodos de recesso da Câmara Municipal.

²¹⁴ Ainda pendente recurso junto ao Supremo Tribunal Federal (RE 560029).

O decreto que aprova a modificação de parâmetros para determinado imóvel, nos limites fixados pela Lei nº 2.128/94, nos termos do voto do relator, Desembargador Azeredo da Silveira, em verdade estaria tratando de matéria de lei, como se vê em parte do voto abaixo transcrito:

Está claro que a Lei Municipal 2128/94, ao permitir a possibilidade de modificação, por ato administrativo, de normas editadas pelo Legislativo, nos dispositivos aqui atacados, ultrapassou os limites constitucionais de delegação concedida ao Executivo. Ao consentir na alteração dos padrões de parcelamento e uso do solo nas operações interligadas, sem fixar limites, transformou os comandos legais em atos de vontade do Chefe do Executivo Municipal. Isso em decorrência da inclusão da expressão "ato do Prefeito", em desacordo com a delegação que a lei outorgou ao Administrador ao tratar da legislação urbanística. Dessa forma, em confronto com o artigo 236 da Constituição Estadual.

Acrescenta-se que a legitimação, em decorrência da transferência de atribuição da competência, deve vir expressa e a sua interpretação deverá ser literal e taxativa. A argumentação que a aprovação seria um mero ato administrativo, não prospera. Pois, é desmentida pela própria lei, que prevê as duas possibilidades, no inciso I, do art. 7º (lei ou ato do Prefeito). Já no inciso II, do mesmo artigo, e exigida somente à lei. Constata-se que a lei atacada admitiu que posturas legalmente estabelecidas, viessem a ser modificadas ao alvedrio do administrador. Isso, com ofensa as normas constitucionais, especificamente do art. 236 da Constituição Estadual, que se encontra em harmonia com o 182 da Constituição da República, como antes mencionado.

Conclui-se que a lei municipal é inconstitucional quando permite, como se viu, ao chefe do Executivo, executar prerrogativa constitucionalmente deferida ao Poder Legislativo.

A possibilidade de posterior sustação do ato administrativo, pelos vereadores não sana o vício originário da autorização para a sua prática, por se tratar de matéria, para a qual a competência é reservada a outro Poder.

Muito menos, sana esse vício, a possibilidade de validar o ato administrativo pela inércia dos vereadores. Simplesmente, porque consolidaria o referido vício da inconstitucionalidade, o que não se admite.

O entendimento do Tribunal Fluminense é no sentido de que ao se aplicar o instrumento urbanístico da operação interligada por ato do prefeito se estaria, em verdade, editando norma de uso e ocupação do solo, de competência reservada ao poder legislativo.

O artigo 236 da Constituição Estadual, utilizado para demonstrar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.128/94 cuida do processo de planejamento urbano. Determina que lei municipal, em complementação às diretrizes de desenvolvimento contidas no plano diretor, disponha sobre zoneamento, parcelamento do solo, seu uso e ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos.

O plano diretor na condição de norma programática define as linhas gerais da política urbana, cuja execução dependerá de leis gerais e abstratas que estabeleçam os limites para o exercício do direito de propriedade.

A execução da política urbana, de forma concreta, se dará mediante licenciamento e fiscalização, sobretudo das construções, ocasião em que o Poder Público verifica qual o potencial de aproveitamento específico para determinado imóvel. Ao aplicar a legislação de zoneamento, de construções, bem como de proteção ambiental e cultural, se confere concretude à política urbana, tarefa típica do poder executivo.

A jurisprudência e a doutrina²¹⁵ têm dificuldades em compreender o funcionamento da legislação urbanística, o que gera um aparente conflito de competências.

Não é raro que se atribua efeitos concretos a lei que fixe parâmetros gerais incidentes em determinada área da cidade, ao passo que várias vezes a mera aplicação de norma geral ao caso concreto é interpretada como ato legislativo praticado indevidamente pelo poder executivo.

A confusão é fruto das especificidades da realidade urbanística, que usa, necessariamente, um suporte territorial para se expressar, o que não tem o condão de transformar todas as leis urbanísticas em leis de efeitos concretos.

O Supremo Tribunal Federal já firmou posição no sentido de que o fato de serem os destinatários da lei determináveis não implica dizer que se trata de norma de efeitos concretos²¹⁶.

Norma de efeitos concretos. Impossibilidade de conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Alegação improcedente. O fato de serem determináveis os destinatários da lei não significa, necessariamente, que se opera individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos.

²¹⁵ Ver item 4.1 sobre competência dos entes federados em matéria urbanística e item 8.3 sobre lei urbanística de efeito concreto.

²¹⁶ BRASIL. Amapá. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1655/AP. Julgamento em: 03..mar.2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. *Diário de Justiça* de 02.abr.2004, pp.00008. Ement.v.02146-01, pp.00156.

Logo, as normas urbanísticas que definem como devem ser licenciadas atividades e construções para imóveis, determináveis de acordo com critérios espaciais, ambientais, culturais ou sociais, são leis em sentido formal e material, dotadas da necessária generalidade e abstração. A contrário senso, ao se definir especificamente qual parâmetro aplicável para que se exerça o direito de propriedade em imóvel individualizado, pratica-se ato concreto, ainda que se adote a forma legislativa.

Na hipótese da operação interligada, tem-se instrumento urbanístico previsto para dar efetividade ao plano de desenvolvimento da cidade. Posteriormente foi editada lei, geral e abstrata, que, na linha do planejamento feito para que a cidade cumpra suas funções sociais, estabeleceu as condições excepcionais para licenciar um universo determinável de imóveis, de acordo com parâmetros específicos que incidirão de forma individualizada por ocasião de se conferir efeitos concretos à norma, embora se considere, a todo tempo, o contexto da cidade planejada.

Vê-se, portanto, o equívoco da decisão que considerou inconstitucional dispositivo da Lei nº 2.128/94, que permitia a aprovação de operação interligada por decreto.

O ato que aprova a operação interligada indica a legislação urbana para o imóvel específico, nos termos da legislação geral e abstrata, configurando ato de efeito concreto, típico, portanto, da atividade executiva. Haveria inconstitucionalidade se o ato que explicitasse os limites do exercício do direito de propriedade no caso concreto fosse contrário à lei, o que não se verifica na hipótese da operação interligada. Não tem a natureza de lei, nem está alheio ao controle popular. Embora seja praticado pelo poder executivo, é necessária a prévia aprovação de órgão colegiado – COMPUR, que conhecendo com maiores detalhes o processo específico de cada operação interligada irá aprovar, ou não, a alteração pontual na legislação urbanística em vigor, nos limites do fixado para aplicação do instrumento urbanístico.

De fato, o que se pretendia pela via judiciária é impedir eventuais abusos por parte do poder executivo, que o administrador modificasse a legislação ao seu alvedrio, ante a inexistência de limitação legal.

Numa leitura sistemática da Lei nº 2.1.28/94, verifica-se que esse temor não tem fundamento. A lei que regulamenta o instrumento da operação interligada define quais parâmetros urbanísticos podem ser alterados para que se realize a operação interligada, e em que condições se concretizará, existindo, portanto, limites objetivos à atuação do poder executivo.

Observa-se, ainda, que o controle popular está previsto ao se condicionar a aprovação da operação interligada ao pronunciamento do COMPUR. Ao que parece, as falhas e abusos identificados na aplicação do instrumento da operação interligada estão relacionados à falta de efetiva participação popular na execução da política urbana e à não observância das diretrizes fixadas no Plano Diretor.

Os instrumentos urbanísticos foram previstos no Plano Diretor com o objetivo de se proteger a qualidade de vida na cidade. Assim, ao se examinar a possibilidade de realizar uma operação interligada, o Poder Público deverá buscar, sempre, o cumprimento da função social da cidade, para que ao final se apure o verdadeiro conteúdo do direito de propriedade, indicador da utilização, ou não, do instrumento.

7.4.6 Urbanização consorciada

A urbanização consorciada é instrumento urbanístico de financiamento no qual a iniciativa privada atua em parceria com o Poder Público na execução da política urbana²¹⁷.

²¹⁷ Artigos 30 e 31, da Lei Complementar nº 16/92.

A aplicação do instrumento ficou submetida à criação de lei regulamentadora, o que não ocorreu. Todavia, com a edição da Lei Federal nº 11.079/2004 que dispõe sobre as parcerias público-privadas na execução de serviços públicos, tentou-se aplicar o instrumento da urbanização consorciada no processo de recuperação da região portuária.

Em 2006 foi criada a Área de Especial Interesse Urbanístico²¹⁸ – AEIU da Região Portuária do Rio de Janeiro, com o objetivo de se empreender no local uma parceria público-privada de renovação urbana²¹⁹.

Para dar consecução ao projeto foram declarados de utilidade pública os imóveis não edificados ou subutilizados localizados na poligonal interna da AEIU, concedendo-se prazo para que empresas privadas, isoladamente ou em consórcio, requeressem autorização para apresentar estudos de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada, com o intuito de implementar a intervenção requerida para a área, bem como a operação e manutenção do sistema viário pelo período a ser contratualmente estabelecido.

Consórcio formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Construtora OAS Ltda. solicitou formalmente autorização para efetuar os estudos necessários para viabilização de uma concessão comum, patrocinada, administrativa e/ou de uso de bem público, nos termos do decreto que criara a AEIU Portuária.

Cuida-se de hipótese típica de urbanização consorciada, em que se pretende a atuação da iniciativa privada em parceria com o Poder Público para recuperação da área portuária, mediante a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). Nesta forma de parceria a iniciativa privada

²¹⁸ Artigo 59, parágrafo único e artigo 107, inciso I, da Lei Complementar nº 16/1992.

²¹⁹ Decreto nº 26.852, de 08/08/2006.

financia empreendimentos públicos tendo como contrapartida a exploração de serviço público²²⁰.

Contudo, o aprofundamento dos estudos realizados pelo consórcio, sob o acompanhamento do grupo de trabalho criado no âmbito da Prefeitura, não recomendou a modalidade de parceria público-privada acima destacada.

Em substituição à idéia inicial, o consórcio recomendou a utilização de potencial construtivo dos imóveis da área a serem negociados no mercado, como forma de financiar as obras de infraestrutura necessárias à revitalização da região Portuária. Seria, então, hipótese de uma operação urbana consorciada, na qual o financiamento das obras se daria por meio de Certificados de Potencial de Acréscimo de Construção (CEPAC), conforme previsto no Estatuto da Cidade.²²¹

A urbanização consorciada prevista no Plano Diretor de 1992 não se confunde com a urbanização consorciada instituída pelo Estatuto da Cidade. Na primeira, tem-se parceria em projeto específico a ser realizado pela iniciativa privada como forma de financiamento da atividade estatal, viabilizando realização de determinada política pública.

Na segunda, aplica-se o instrumento urbanístico da negociação de potencial construtivo, onde o aporte de recursos tem origem no mercado e sua aplicação é feita pelo Poder Público de acordo com um Plano Urbano Específico, elaborado nos termos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, composto de vários projetos.

²²⁰ Lei nº 11.079/2004 - Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado

²²¹ Lei nº 10257/2001. Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. -§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A aplicação da operação consorciada pressupõe a previsão expressa no plano diretor, conforme dispõe o Estatuto da Cidade, o que não existia no Plano Diretor de 1992, impossibilitando a realização da parceria pretendida²²².

7.5 A execução do Plano Diretor de 1992

O Plano Diretor durante sua longa existência funcionou, de fato, como elemento definidor das políticas públicas, embora não tenha sido integralmente colocado em prática.

Os gestores públicos utilizaram as diretrizes de desenvolvimento urbano contidas no Plano Diretor ao sabor de seus projetos de governo, sem maiores preocupações com a integralidade do planejamento, ora conferindo maior importância a determinado aspecto, ora a outro, não se ocupando em verificar o impacto das atuações pontuais no todo.

Comprova-se a observância às normas de conduta do Plano Diretor com a implantação da política ambiental mediante a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC, do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CONSEMAC e o Fundo de Conservação Ambiental. De igual modo, se investiu na política habitacional, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação – SMH e o incremento dos programas de reassentamento e regularização fundiária.

Contudo, as leis complementares ao Plano Diretor, responsáveis por corrigir e definir parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com a nova proposta de cidade, bem como pela criação dos instrumentos urbanísticos necessários à correção das distorções no acesso aos serviços públicos, não foram editadas.

²²² Somente com a edição da Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, que modificou o Plano Diretor e autorizou o Poder Público a instituir Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, foi possível dar continuidade na parceria público-privada para requalificar a área.

A criação de áreas de proteção ambiental não significou a efetiva proteção do meio ambiente natural ou construído. As unidades de conservação ambiental, em sua maioria, não possuem plano de manejo nem conselho gestor. Nas unidades de proteção não integral nem sempre a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo é suficiente para proteger o meio ambiente e possibilitar o desenvolvimento sustentável da área de entorno, demonstrando com nitidez o pouco compromisso do Poder Público com o integralidade do planejamento previsto no Plano Diretor para se alcançar o modelo de cidade pretendido.

De igual modo, nas várias áreas de proteção do ambiente cultural criadas logrou-se conter o processo de especulação imobiliária que destruía a identidade dos bairros, contudo o movimento de proteção legal não foi acompanhado pelo planejamento orçamentário, nem por medidas de incentivo ao particular para conservar áreas protegidas.

De outro lado, não houve avanço significativo na regularização das ocupações irregulares, apesar das várias áreas de interesse social criadas durante a longa existência do Plano Diretor. As dificuldades para integrar esses núcleos à cidade planificada indicam que se trata de política cujo resultado só aparecerá a longo prazo. Porém, nota-se que a atuação do Poder Público na tentativa de solucionar as questões relacionadas ao acesso à terra urbana para fins de moradia, notadamente de regularização fundiária, não foi suficiente para arrefecer o movimento invasão, parcelamento e construção em desacordo com a legislação. A existência de áreas urbanas que não se submetem ao regramento legal definido para que a cidade possa cumprir suas funções sociais coloca em xeque o plano de desenvolvimento proposto para toda cidade pelo Plano Diretor.

A gestão democrática da cidade foi parcialmente estabelecida com a implantação dos Conselhos previstos no Plano Diretor, garantindo-se composição paritária - com exceção do Conselho de Patrimônio que lhe é

anterior. Todavia, não se cuidou de regulamentar a participação popular, nem de se definir o processo de convocação e realização de audiências públicas, sendo precário o acesso à informação na dinâmica de desenvolvimento da cidade.

As falhas no exercício da democracia participativa na execução da política urbana definida pelo Plano Diretor de 1992 ensejaram o questionamento de atos de proteção do patrimônio cultural. Reconheceu-se na via judicial a falta de publicidade dos atos motivadores o que só foi sanado posteriormente e de forma pontual.

As deficiências de publicidade prejudicam não apenas a participação popular na execução das políticas públicas, mas, sobretudo, o controle dos atos da administração, que devem ser praticados em perfeita consonância ao previsto no Plano Diretor.

A partir da experiência do Plano Diretor de 1992, concluímos que o maior desafio ao planejamento urbano é estabelecer mecanismos de controle de sua execução. Sob o enfoque jurídico, defendemos que o planejamento urbano é um direito social constitucionalmente protegido, e que se deva reconhecer ao plano diretor sua natureza jurídica de lei formal e material, de caráter programático de observância obrigatória por todos, como se verá no próximo capítulo.

8. A LEI DO PLANO DIRETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO.

A Constituição Federal de 1988 marca a mudança de comportamento da sociedade brasileira em relação ao urbanismo, que passa a ocupar lugar de destaque no ordenamento jurídico.

A função social da propriedade assume contornos mais precisos ao ser vinculada ao bom funcionamento da cidade, que deve proporcionar aos seus habitantes as condições necessárias à sadia qualidade de vida.

O destaque conferido à questão urbana está diretamente ligado ao fortalecimento do município, erguido à categoria de ente federativo, dotado de autonomia executiva e legislativa, a quem foi atribuída a responsabilidade de executar a política urbana, conforme as normas de uso e ocupação do solo por ele definidas em atendimento às especificidades locais.

Como observa Sunfeld, houve a constitucionalização do direito urbanístico²²³:

[...] com a Constituição de 1988 ficou delineado com alguma clareza o campo temático do direito urbanístico brasileiro (a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação), seus conceitos se fixaram e difundiram (função social da propriedade urbana, planejamento urbanístico, utilização compulsória, etc.), seus objetivos foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária, proteção ambiental etc.), muitos instrumentos colocaram-se à disposição (desapropriação urbanística, licença urbanística, plano diretor etc.), competências ficaram definidas.

8.1 Direito social ao planejamento urbano

A nova ordem constitucional atribuiu ao planejamento urbano o caráter de direito social, uma vez que funciona como garantidor do pleno exercício dos

²²³ SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord). *O Estatuto da Cidade: comentários à Lei nº 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.51.

direitos sociais²²⁴ à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outros, diretamente relacionados às funções desenvolvidas na cidade.

O enquadramento dos direitos urbanísticos na categoria de direitos sociais resulta de interpretação constitucional, como explica Bonizzato:

Inegavelmente, os direitos elencados no artigo 6º, (...) integram o rol de funções sociais que cada cidade deve exercer. Portanto, ao vincular a política de desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade, nada mais fez o legislador do que vinculá-la aos direitos sociais. A qualidade e bem-estar urbanos dependem, por conseguinte, da consecução dos direitos sociais previstos em nossa Carta Magna.²²⁵

E complementa:

[...] enquadrando-se boa parte dos direitos urbanísticos como sociais, estarão também inseridos na categoria de direitos fundamentais.

A Constituição Federal protege os direitos e garantias expressos em seu texto, mas também aqueles decorrentes dos princípios por ela adotados. Assim, sustentamos que o planejamento urbano é um direito social garantidor da sadia qualidade de vida na cidade.

O plano diretor, principal instrumento do planejamento urbano, é responsável por estabelecer os princípios e diretrizes de desenvolvimento urbano para que se construa uma cidade justa, onde todos tenham acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, garantindo-se a sadia qualidade de vida e um meio ambiente equilibrado para gerações presentes e futuras.

Utilizamos o exemplo apresentado por Canotilho ao explicar aspectos diferenciados conferidos a um mesmo direito, para demonstrar que o

²²⁴ Constituição Federal . Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

²²⁵ BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.p.155.

planejamento urbano também se caracteriza como um direito social fundamental:

Quando se afirma que o direito à habitação é um direito do cidadão estamos a acentuar o caráter individual do direito. Quando afirmamos que para assegurar o direito à habitação incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação inserida em plano de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização [...] estamos a salientar a dimensão institucional de um direito²²⁶.

A norma que irá dar efetividade ao comando constitucional e assegurar uma cidade justa e sustentável viabilizadora dos demais direitos sociais está no feixe de atribuições conferidas ao município no trato de assuntos de interesse local.

Ao condicionar o exercício do direito de propriedade à concepção de cidade acolhida pelo plano diretor elaborado em âmbito municipal, extrai-se da Constituição Federal a importância dos planos de desenvolvimento das cidades para o exercício dos direitos fundamentais à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente equilibrado para gerações presentes e futuras.

Impõe-se nova compreensão acerca dos direitos urbanísticos, como aqui defendido em relação ao planejamento urbano, conforme sustenta Bonizzato:

De qualquer forma, percebe-se que praticamente sob qualquer ângulo pode-se notar a relação existente entre os direitos urbanísticos, normalmente inerentes às cidades e a seus habitantes e os direitos sociais estabelecidos na Carta Magna do país. Assim, com força surge a ideia da existência de verdadeiros direitos sociais urbanísticos, mas a conferência de caráter social aos direitos urbanísticos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, complementados pela Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001²²⁷.

A Constituição Federal conferiu tratamento de direito social ao planejamento urbano e o plano diretor da cidade não pode mais ser encarado como um mero agrupamento de normas e posturas municipais. Agora assume a posição de lei complementar à Constituição Federal que traçará a conduta do Poder Público para a execução da política urbana e a prestação de serviços públicos, definirá o conteúdo do direito de propriedade e garantirá os direitos sociais do cidadão.

²²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 1.ed. Coimbra: Almedina, p.183. Apud, SILVA, José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7.e., 3.tir. São Paulo: Malheiros, 2009, p.151-152.

²²⁷ BONIZZATO, op.cit.p.155.

8.2 Plano Diretor: lei formal e material

O ponto nodal da gestão urbanística está em estabelecer os limites ao exercício do direito de propriedade conforme o plano de desenvolvimento definido para que a cidade atenda às necessidades do cidadão.

Os princípios norteadores da política urbana são extraídos da própria Constituição Federal, que garante o direito de propriedade e a livre iniciativa, mas repele a especulação imobiliária e direciona suas forças para a redução das disparidades regionais e a construção de uma sociedade justa para todos.

A constitucionalização do direito urbanístico, como destaca Bonizzato, expressa a opção pelo dirigismo constitucional, com a definição dos principais valores a serem concretizados e a indicação do caminho a ser trilhado pelo Poder Público na realização, sobretudo, dos direitos sociais.

[...]aproximando-se ainda mais a análise do dirigismo constitucional das matérias urbanísticas abraçadas pelo legislador constituinte originário, a linha coativa do parágrafo quarto, do artigo 182 da Constituição é mais um exemplo de uma atenção (talvez excessiva) com matéria a que poderia ter-se dedicado apenas o legislador infraconstitucional, fosse no âmbito da União, fosse na esfera dos Estados, ou principalmente, dos Municípios, pois é inegável o maior interesse municipal em matéria urbanística²²⁸,

O artigo 182 da Constituição Federal remete à norma infraconstitucional a fixação de diretrizes gerais da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por outro lado, confere destaque ao plano diretor, que irá definir o ordenamento do solo urbano e direcionar a atuação do Poder Público na prestação dos serviços públicos, assegurados constitucionalmente sob a forma de direitos sociais.

²²⁸ Ibid.p.15.

O plano diretor deixa de ser apenas um documento técnico composto por um conjunto de projetos urbanísticos utilizado como referência da atuação do Poder Público, embora despido de coercitividade.

Defendemos que a lei do plano diretor, ao qual a Constituição Federal atribuiu o poder de definir a função social da propriedade, não pode mais ser confundida com o plano urbanístico, documento de caráter técnico que pode ser aprovado pelo Poder Público e passar a produzir efeitos concretos. O plano diretor no modelo configurado pela Constituição Federal é lei em sentido material, de acordo com a definição de José Afonso da Silva:

No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas.²²⁹

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro comprova a tese aqui sustentada. A Lei Complementar nº 16/92, apesar de conter alguns dispositivos que protegem determinadas áreas ou que fixam parâmetros de ocupação diferenciados para atender a condições específicas de algumas regiões, é lei em sentido material.

A essência do plano diretor é definir as regras que irão direcionar o desenvolvimento da cidade e, portanto, serão de observância obrigatória de todos, particulares e Poder Público²³⁰.

Na experiência do plano diretor carioca, a configuração de lei material pode ser constatada, por exemplo, na definição da política de proteção do patrimônio cultural²³¹. A lei estabeleceu normas de conduta, portanto gerais e abstratas, que servirão de guia para o Poder Público editar atos concretos de proteção aos direitos sociais do cidadão.

Art. 130 - O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:

²²⁹ SILVA, Jose Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2.ed., e.tir. São Paulo : Malheiros, 2007, p.26.

²³⁰ Ver item 7.3 sobre a política urbana do Plano Diretor de 1992.

²³¹ Ver item 7.4.2 sobre a política de proteção do patrimônio cultural definida no Plano Diretor de 1992.

- I - a delimitação e declaração das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e definição dos critérios de proteção;
- II - a proteção e valorização da paisagem e dos conjuntos urbanos de interesse;
- III - a identificação dos ambientes urbanos adequadamente integrados à morfologia da Cidade que terão seu crescimento e renovação compatibilizados com as necessidades de proteção;
- IV - a elaboração de projetos de recomposição da paisagem, do ambiente urbano e da recuperação dos logradouros e espaços públicos, visando à sua adequação aos conjuntos protegidos;
- V - a revisão dos procedimentos e avaliação permanente da aplicação de isenção do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como instrumento de incentivo à conservação do patrimônio cultural;
- VI - a criação de novos instrumentos de caráter tributário, urbanísticos e financeiros de incentivo à conservação do patrimônio cultural;
- VII - o inventário, classificação e cadastramento do patrimônio cultural e paisagístico do Município, sua atualização permanente e integração ao banco de dados ambientais;
- VIII - a revisão dos Projetos de Alinhamento em vigor para os logradouros incluídos em Área de Proteção do Ambiente Cultural que estejam em desacordo com seus critérios de preservação;
- IX - a reavaliação das autorizações para instalação de mobiliário urbano, de vinculação publicitária, anúncios indicativos, artefatos e pequenos equipamentos de uso público;
- X - o controle e fiscalização das obras, instalações e atividades que incidam sobre os bens tombados e suas áreas de entorno e nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural;
- XI - a integração das ações de proteção, conservação e revitalização do patrimônio cultural entre órgãos e entidades municipais, estaduais e federais e a comunidade.

Art. 131 - Na criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural serão relacionados os bens preservados e os bens tutelados e definidos seus critérios de preservação.

§ 1º - Para controle e acompanhamento dos critérios de preservação, a declaração de Área de Proteção do Ambiente Cultural poderá conter a criação de escritório técnico em função da natureza e do grau de complexidade da área protegida.

§ 2º - Entende-se por bem preservado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, deverá manter as características que tenham sido identificadas como de importância para a ambiência e identidade cultural da Área, segundo critérios estabelecidos pelo órgão de tutela.

§ 3º - Considera-se bem cultural passível de preservação aquele que atenda alguma das seguintes exigências:

- I - seja parte de um conjunto de bens de valor cultural na área na qual está inserido;
- II - apresente características morfológicas típicas e recorrentes na área na qual está inserido;
- III - constitua-se em testemunho das várias etapas da evolução urbana da área na qual está inserido;
- IV - possua inequívoco valor afetivo coletivo ou se constitua em marco na história da comunidade.

§ 4º - Entende-se por bem tutelado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, integra a ambiência do bem ou conjunto preservado, podendo ser modificado ou demolido, ficando a nova edificação sujeita a restrições para evitar a descaracterização do conjunto preservado, a critério do órgão de tutela.

Por outro lado, todos aqueles proprietários de imóveis de relevante interesse para o patrimônio cultural estão submetidos às restrições ao aproveitamento econômico fixadas no Plano Diretor em caráter genérico.

Art. 132 - As demolições, construções e quaisquer obras a serem efetuadas nas áreas de entorno de bens tombados e nos limites das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural deverão ser previamente aprovadas pelos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais de tutela.

Art. 133 - O órgão responsável pela proteção de bem preservado ou tutelado poderá determinar:

I - a realização de obras de recuperação de bens em mau estado de conservação, através de intimação ao proprietário;

II - o embargo de demolições e obras de restauração, reforma ou acréscimo, realizados sem prévia autorização;

III - o estabelecimento de obrigatoriedade de reconstrução, no caso de demolição não licenciada ou sinistro de bem tombado ou preservado, com a manutenção de suas características originais;

IV - a cassação de alvará de localização de atividade econômica em funcionamento em bem tombado ou preservado no qual tenha sido executado qualquer tipo de obra sem licença ou em situação que comprometa a integridade do imóvel.

Art. 134 - Os acréscimos realizados em bens tombados e preservados, desde que condicionados à legislação de proteção e à legislação de uso do solo previstas para a área, poderão ser isentados do pagamento do solo criado.

O reconhecimento de que a lei do plano diretor é lei em sentido material reflete no controle abstrato de sua constitucionalidade, não se prestando ao questionamento por meio de mandado de segurança:

A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF súmula 266), pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do *mandamus*. Somente as *leis e decretos de efeito concreto* tornam-se passíveis de mandado de segurança, desde sua publicação, por equivalentes a atos administrativos nos seus resultados imediatos²³².

8.3 Plano Diretor como norma programática

Apoiamos a tese de que a lei do plano diretor é lei também sob o aspecto material, afastando o entendimento de que o plano diretor é ato de efeito concreto, lei apenas sob o aspecto formal. Defendemos que o conteúdo do plano diretor é eminentemente programático, sendo, portanto, matéria reservada à lei.

²³² MEIRELES, Helly Lopes. *Mando de segurança: ação popular: etc.* 26.ed. São Paulo : Malheiros, 2003., p. 39-40

A política urbana do município é estabelecida em sua Lei Orgânica que irá balizar a estratégia de desenvolvimento do plano diretor. O planejamento da cidade, porém, continuará a ser feito por outras normas legislativas que irão detalhar certos aspectos e possibilitar que o plano se torne realidade com atos de efeito concreto praticados pelo Poder Público.

O Plano Diretor considera o município como uma integralidade e indica os princípios norteadores de aproveitamento econômico da terra, agindo como base para que o sistema de planejamento urbano funcione de forma integrada. Evidenciado o perfil programático do plano diretor como definido por José Afonso da Silva:

Regras jurídicas programáticas são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras pelas quais se hão de orientar os Poderes Públicos. A legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função²³³.

Importa conceituar o plano diretor como lei substancialmente programática para se aferir sua eficácia. O plano diretor, como lei de conteúdo programático, é dotado de caráter imperativo e vinculativo, desempenhando relevante papel na ordem jurídica, pois, nas palavras de José Afonso da Silva:

impõem certos limites à autonomia de determinados sujeitos, privados ou públicos, e ditam comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados;²³⁴

O plano diretor, na qualidade de norma complementar à Constituição Federal, assume posição destacada no sistema legal brasileiro. Por isso que na qualidade de norma programática, indicativa da atuação do Poder Público e garantidora dos direitos sociais do cidadão, há que ser considerada, sempre, na interpretação dos atos legislativos, administrativos e judiciais relacionados à política urbana.

²³³ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969, t.I/126 e 127, Apud SILVA, op.cit. p.137.

²³⁴ Ibid.p.139.

A caracterização das normas programáticas como princípios gerais informadores do regime político e de sua ordem jurídica dá-lhes importância fundamental, como orientação axiológica para a compreensão do sistema jurídico nacional. O significado disso consubstancia-se no reconhecimento de que têm elas uma *eficácia interpretativa* que ultrapassa, nesse ponto, a outras do sistema constitucional ou legal, porquanto aponta os fins sociais e as exigências do bem comum, que constituem vetores da aplicação da lei²³⁵.

Norma específica que disciplina determinado aspecto urbanístico como zoneamento, parcelamento ou parâmetros para edificação não pode ser contrária às regras previstas na norma geral de planejamento. De igual modo, o licenciamento de determinada edificação ou atividade deve observar as regras de conduta contidas no Plano Diretor.

Na lição de Pontes de Miranda, repassada por José Afonso da Silva:

(...) a eficácia das normas programáticas em relação à legislação futura, desvendando, aí, sua função de condicionamento da atividade do legislador ordinário, mas também da administração e da jurisdição, cujos atos não de respeitar os princípios nelas consagrados. Pontes de Miranda é preciso sobre o assunto, prelecionando que: “A legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função, e mais adiante, reafirma que elas cerceiam a atividade dos legisladores futuros que, no assunto programado, não podem ter *outro programa*.”²³⁶

Essa conformidade dos atos legislativos e administrativos ao regramento do plano diretor é passível de exame pelo poder judiciário, não se confundindo com o poder legiferante, nem com a discricionariedade do ato administrativo.

8.4 Limites para alteração do Plano Diretor

A cidade se desenvolve em um movimento constante de mudanças e rearranjos a ser acompanhado por um processo permanente de planejamento.

O plano diretor não é imutável, até mesmo porque sua revisão periódica é inerente à dinâmica do planejamento, como previsto no Estatuto da Cidade. Contudo, as alterações no plano em vigor são limitadas por questões formais e materiais.

²³⁵ Ibid.p.157.

²³⁶ Ibid.p.158-159.

A revisão do plano diretor e mesmo alterações pontuais para corrigir os rumos do planejamento concebido devem respeitar o mesmo processo legislativo e não podem comprometer sua coerência e integralidade.

Sob o enfoque formal, temos que o processo de alteração do plano diretor deve observar o processo de participação popular. A lei do plano diretor é elaborada a partir da democracia participativa, sendo obrigatória a participação popular no processo legislativo, o que por si só já demonstra a importância desta norma que expressa pacto social tão relevante que não se submete à regra da democracia representativa.

A proposta legislativa destinada a alterar as regras programáticas contidas no plano diretor deve ser amplamente divulgada, em atendimento aos princípios da publicidade e informação, realizando-se, também, audiência pública para sua discussão.

Nesse sentido se destaca decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que reconheceu a inconstitucionalidade de leis municipais que alteravam o plano diretor sem observar o procedimento legal que determina a realização de audiência pública.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. OFENSA AO ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº. 10.257/2001 - BEM COMO ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL. São inconstitucionais as leis municipais nºs 3.302, 3.303, 3.368, 3.369, 3.404, 3.412, 3.441 e 3.442, todas de 2004, do Município de Sapiranga, editadas sem que promovida a participação comunitária para a deliberação de alteração do plano diretor do município sem a realização de audiência pública prevista em lei. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE²³⁷.

Defendemos que a lei do plano diretor seja aprovada por meio de procedimento especial de tramitação e aprovação na Câmara de Vereadores, condizente com sua relevância no sistema legal. É necessário certo rigor formal à norma de conteúdo programático, que complementa a Lei Orgânica do

²³⁷ RIO GRANDE DO SUL, RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70015837131. Julgamento em 26 fev.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Arno Werlang. *Diário de Justiça* de 13 abr. 2007.

Município e a própria Constituição Federal. A lei do plano diretor estabelece as funções sociais da cidade, de forma a definir o conteúdo do direito de propriedade, complementando a Constituição Federal e a Lei Orgânica na esfera municipal. Por conseguinte, sua tramitação e aprovação devem ser aquelas determinadas para a lei complementar. A lei do plano diretor, portanto, é lei complementar formal e material.

No entanto, para que seja constitucional a alteração do plano diretor por lei posterior de mesma hierarquia, não basta que se atenda aos princípios da publicidade e da participação popular.

Na explicação de Jacintho Arruda Câmara, a limitação às alterações do plano diretor é de natureza lógica, fundamentada no princípio da razoabilidade²³⁸:

Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal de mesma hierarquia. A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. Não é possível – sob pena de violar o princípio da razoabilidade – que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente.

A apuração de ofensa às normas programáticas do plano diretor é tarefa difícil, que beira ao exame do mérito administrativo ou da decisão política do legislativo.

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992, caso de referência desta tese, foi ameaçado em sua integridade por duas leis posteriores que tratavam especificamente da construção de apart-hotéis - Lei Complementar nº 41/1999 e de legalização de obras irregulares – Lei Municipal nº 4.176/2005.

O Partido Social Democrata Brasileiro - PSDB representou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 41/99 que possibilitavam a construção de unidades com área mínima de 30 metros quadrados, destinadas a apart-hotel em prédios com apenas uma vaga na

²³⁸ Op.cit.p.320.

garagem para cada duas unidades e localizados na orla marítima com 15 andares, lançando sombra na areia. Alegou-se inconstitucionalidade formal, por ausência de participação popular no processo legislativo de aprovação da lei impugnada, e ainda inconstitucionalidade material, por ser a norma contrária ao plano diretor da cidade. A ação foi julgada procedente nos seguintes termos²³⁹:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 41/1999 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (PARTE FINAL DO ART. 4º E DE SEUS INCIS. II, III E VI) LICENCIAMENTO E FUNCIONAMENTO DE HOTÉIS-RESIDÊNCIA. AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 231, PARÁGR. 1º E 4º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL QUE SE RECONHECE. PRELIMINAR DE INÉPCIA E QUESTÃO PREJUDICIAL AFASTADAS. CONCESSÃO DE EFEITOS PROSPETIVOS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. VOTO VENCIDO.

A estabelecer modelo único de implantação de regra para edificação de hotéis-residência, ou apart-hotéis em toda a área da cidade, normatizando assim o licenciamento e o funcionamento dessas construções, o disposto na parte final do artigo 4º e os seus incisos II, III e VI da Lei Complementar nº 41, de 07/01/1999, do Município do Rio de Janeiro, afronta o sistema urbanístico disciplinado no artigo 231 e parágrafos 1º e 4º da Carta Estadual, posto que, além de invadir matéria reservada ao "Plano Diretor Decenal" (a Lei Complementar nº 16/92), o fez de modo totalmente alheio ao processo contínuo de planejamento, não contando com a participação popular, segundo determinado nesses dispositivos superiores violados, a indicar a presença de vício formal e de defeito material.

De outro lado, não há que falar em inépcia da petição inicial, se esta, após regular e oportuno aditamento, explicita claramente a incompatibilidade dos dispositivos legais impugnados com os textos respectivos da Lei Mario Fluminense, os quais, a seu turno, igualmente não extravasam os limites da competência legislativa estadual, apoderando-se de faculdades legiferantes privativas do Município, sobretudo em razão de caber aos estados a edição de normas especiais sobre as questões objetadas, de maneira suplementar (CF – art. 24, parágs. 1º e 2º), decorrendo, por conseguinte nada existir que impeça o exame do mérito.

Em tal hipótese, contudo, mostra-se perfeitamente admissível que o tribunal atribua efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade, não apenas em homenagens à boa-fé dos destinatários, da norma impugnada, mas, em especial, com a finalidade de resguardar as situações jurídicas que, por força da mesma, vieram de ser estabelecidas, oriundas do princípio da presunção de constitucionalidade das leis como já proclamado na doutrina e na jurisprudência do STF. Vencidos, no que respeita à concessão de efeitos "ex nunc" à declaração de inconstitucionalidade, os Des. Marlan de Moraes Marinho, Carlos Ferrari, Nilton Mondego e Marianna Pereira Gonçalves. (grifamos)

O Ministério Público Estadual, por sua vez, ajuizou representação de inconstitucionalidade contra o texto integral da mesma lei, com idênticos fundamentos, que também foi julgada procedente, conforme se vê da ementa abaixo transcrita:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 41/1999 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

²³⁹ RIO DE JANEIRO, RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 036640-03.2000.8.19.0000 (2000.007.00139) – Julgamento em: 26 ago.2002. Órgão Especial. Relator: Desembargador Antonio Eduardo F. Duarte. *Diário Oficial* de 20 mar.2003 fls.515-

LICENCIAMENTO E FUNCIONAMENTO DE HOTÉIS RESIDÊNCIA. AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 231, PARÁGRAFOS 1º E 4º E ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL RECONHECIDOS. PRELIMINAR DE INÉPCIA E DE QUESTÃO PREJUDICIAL AFASTADAS. CONCESSÃO DE EFEITOS “EX NUNC”. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

O disposto na Lei Complementar nº 41/99, do Município do Rio de Janeiro, afronta o sistema urbanístico disciplinado no artigo 231 e parágrafos 1º e 4º e art. 236 da Constituição Estadual, porque, além de invadir matéria reservada ao “Plano diretor – (Lei Complementar nº 16/1992) – o fez de modo totalmente alheio ao processo contínuo de planejamento, não contando com a participação popular, indicando, assim, a presença de vício formal e de defeito material. Preliminar de inépcia da inicial e questão prejudicial afastadas. Atribuição por maioria de votos de efeitos “ex nunc” à declaração de inconstitucionalidade. Procedência da Representação.

Examinando-se especificamente neste caso os aspectos materiais da inconstitucionalidade da norma, temos que se reconheceu ofensiva ao plano diretor, lei dissonante do processo contínuo de planejamento da cidade. Ao disciplinar a construção de prédios destinados ao uso residencial transitório (apart-hotel) a nova lei não observou o zoneamento definido para a cidade para que cumpra suas funções sociais, nem as restrições impostas para fins de proteção ambiental.

As normas programáticas de desenvolvimento urbano contidas no plano diretor foram desconsideradas na elaboração de norma específica, ensejando o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

No caso da Lei Municipal nº 4.176/2005, o prefeito ajuizou Representação de Inconstitucionalidade, de lei de iniciativa do poder legislativo, que autorizava a legalização de obras realizadas em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo, alterando-se parâmetros urbanísticos e, ainda, proibindo-se a cobrança de contrapartida ao município pelo benefício auferido pelo particular com a legalização - “mais valia”. Sustentou-se, entre outros fundamentos, a inconstitucionalidade da lei ordinária por contrariar diretriz ambiental e urbanística contida no plano diretor da cidade, que fixara a política para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Todavia, o Tribunal de Justiça Fluminense julgou ser a lei compatível com o regramento contido no plano diretor, como se vê da ementa a seguir²⁴⁰;

Representação por inconstitucionalidade de dispositivos de Lei municipal. Pedido de medida cautelar com a suspensão liminar da eficácia da norma legal deferida em exame prévio. **Legislação que estabelece regras sobre a edificação urbana, proibindo incondicionalmente qualquer transgressão às normas municipais disciplinadoras, impedindo a regularização das obras irregulares por meio do instrumento denominado mais-valia, em determinada área da cidade. Alteração dos índices construtivos. Ausência de incompatibilidade da lei municipal com o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.** Alegação de ofensa à Lei Orgânica do Município que não pode ser objeto de apreciação em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade. Alegado vício de iniciativa que não resta configurado, razão por que não se pode falar em inconstitucionalidade formal. Matéria que não está reservada com exclusividade à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal e cuja disciplina, de acordo com a constituição estadual, não depende de lei complementar. Quorum qualificado que, de todo o modo, foi alcançado na votação e aprovação do projeto de lei de iniciativa parlamentar. Inexistência de aumento de despesas ou diminuição de receitas. Instituição de novos parâmetros construtivos sem que se exija eventual contrapartida de supostos beneficiários. Atividade política da edilidade que deve dispor livremente, com observância das normas constitucionais, sobre temas de interesse local, quando a iniciativa das leis é concorrente. Irrelevância das consequências que possam advir dessas mudanças em favor dos administrados. **Medidas que não podem ser tidas como ofensivas aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, e da moralidade e da impessoalidade administrativas. Opção política feita pelo legislativo que deve ser respeitada, considerando a posição da maioria daqueles que representam, ao menos em tese, a vontade do povo. Representação que se julga improcedente.**
(grifamos)

A dificuldade de aferir se determinada lei desafia o planejamento urbano consiste em verificar se o texto da nova lei é incompatível com a lei do plano diretor. É preciso aferir se os impactos resultantes da aplicação da lei posterior são contrários às diretrizes e princípios do plano diretor.

Por outro lado, o planejamento urbano é um processo contínuo, sendo possível a alteração e revisão do plano diretor para melhor atender aos anseios da população no cumprimento das funções sociais da cidade.

O tema assumiu relevância tal que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral em recurso extraordinário²⁴¹ interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) no

²⁴⁰ RIO DE JANEIRO, RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0020902-62.2006.8.19.0000 (2006.007.00021). Julgamento em 02 jul.2007. Órgão Especial. Relator: Desembargador Fernando Cabral. *Diário de Justiça* de 07 nov.2007.

²⁴¹ Recurso Extraordinário 607940 - DF

qual se contesta decisão judicial que julgou constitucional a Lei Complementar Distrital nº 710/05, que estabelece regras isoladas para a criação de condomínios fechados, permitindo que sejam criados de forma descontextualizada de estudos urbanísticos globais, em afronta ao plano diretor da cidade, instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana.

9. CONCLUSÃO

O Constituinte optou por privilegiar a democracia participativa no processo de elaboração da norma-compromisso responsável pelas bases do desenvolvimento sustentável em busca de uma cidade justa e com qualidade de vida para todos.

Ao princípio da participação popular deve ser conferida executividade para que a democracia participativa deixe de ser mera intenção para ser efetivamente exercida, como afirma Paulo Bonavides²⁴²:

A Democracia participativa que se incorpora ao Estado Social tende a adquirir nas Constituições do Estado de Direito uma dimensão principal e a trasladar-se da esfera programáticas onde era ideia, para a esfera da positividade, onde por ser princípio, é norma de normas (...). A politização da espécie assim personificada faz do Homem o eixo e a referência de toda a dignidade participativa que cimenta as bases do novo Estado Social, com a Democracia convertida, doravante, em instrumento de libertação. Mas instrumento que se deseja palpável, efetivo, concreto e não abstrato; a um tempo ação e palavra, verdade e dogma, valor e fato, teoria e práxis, ideia e realidade, razão e concreção.

Questão complexa, porém, é apurar a observância ao princípio da participação popular. A sociedade brasileira não tem o hábito de participar das decisões políticas, nem de fiscalizar a atuação de seus representantes. Por outro lado, as autoridades ainda não se livraram da tradição autoritária cultivada no país desde sua fase colonial. Como consequência, nem a população participa ativamente da gestão da cidade, nem o Poder Público se empenha em prover as condições necessárias para o exercício da democracia participativa.

A inovação é recente e ainda não se consolidou. O brasileiro se mobiliza por grandes questões, como demonstram as manifestações pelas eleições diretas. Contudo, a administração de temas cotidianos é transferida ao Poder Público, aguardando-se uma providência das autoridades para, muitas vezes,

²⁴² BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001, p.289. In FIGUEIREDO, Marcelo. *O Estatuto da Cidade e a lei de improbidade administrativa*, p.368.

resolver problemas que poderiam ser evitados ou absorvidos pela atuação direta de cada cidadão.

As pessoas estão ocupadas demais com sua individualidade para perceberem que o trato da coisa comum é da essência da vida em sociedade. Joga-se lixo na rua esperando que alguém recolha, ergue-se primeiro a construção ilegal para depois reclamar o acesso aos serviços públicos, instala-se atividade econômica privada e se transfere o ônus de implantar a infraestrutura.

Com raras exceções, o cidadão participa da definição das políticas públicas ou fiscaliza sua execução para proteger e defender interesses individuais. A mobilização pela proteção de determinado prédio ou área verde frequentemente é conduzida pelo interesse em manter o valor de seu patrimônio particular. Defende-se a modificação de parâmetros urbanísticos para possibilitar os lucros de alguma atividade econômica na qual se tenha interesse. Dificilmente se percebe um movimento que verdadeiramente defenda o interesse comum, a melhoria do sistema viário ou o equilíbrio do valor da terra.

Por outro lado, o sistema político-eleitoral conduz o administrador a atuar de acordo com o calendário eleitoral e a matemática das urnas. O Poder Público acaba limitando-se a executar projetos que no curto prazo tragam retorno eleitoral, evitando-se o longo processo de participação democrática, recheado de audiências públicas e que possa conduzir a caminhos distintos do pretendido sucesso nas urnas.

O Estatuto da Cidade consagrou a participação popular no processo de planejamento, mas não disciplinou as regras básicas para o exercício desse direito. Caberá aos estados e municípios regulamentarem a divulgação de dados, o acesso a informações e projetos, a realização de audiências públicas, enfim, a forma para que a participação popular possa verdadeiramente ocorrer.

A falta de regras claras que disciplinem a participação popular no processo de planejamento acaba por lançar no judiciário demandas sobre a efetividade dessa participação, enfraquecendo o planejamento urbano.

O planejamento urbano no sistema constitucional vigente é configurado como direito social diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que é garantidor de outros direitos sociais como moradia, saúde, educação, segurança, trabalho e lazer.

A Constituição Federal atribuiu ao plano diretor, também, a tarefa de fixar os limites ao exercício do direito de propriedade, cujo conteúdo é definido de acordo com as funções da cidade.

O plano diretor no modelo definido pela Constituição de 1988 é lei coercitiva para todos, não sendo mais possível que seja tratado como mero documento técnico indicativo da atuação do Poder Público.

Inegável o caráter de norma programática conferido ao plano diretor como instrumento da gestão democrática para que se tenha uma cidade socialmente justa para todos, o que o qualifica como norma complementar.

Os princípios e diretrizes expressos no plano diretor para a realização dos direitos sociais em âmbito local devem informar a elaboração de leis municipais, como observa Natoli, apresentado por José Afonso da Silva em sua obra sobre a Aplicabilidade das Normas Constitucionais:

As normas programáticas são de grande importância, (...) porque procuram *dizer para onde e como se vai*, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, como bem assinala Natoli, tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da *justiça social*²⁴³.

²⁴³ NATOLI. Ugo. *Diritto Costituzionale*. p.695- 696 Apud SILVA, op.cit.p.141.

As normas de conduta que compõem o plano diretor estão situadas hierarquicamente no topo da legislação, logo abaixo da Lei Orgânica Municipal, devendo ser observadas pelo legislador ordinário e pelo administrador no contínuo processo de planejamento urbano.

O plano diretor tem suporte na Constituição Federal e como tal deve ser concebido e executado. O plano de desenvolvimento da cidade deverá ter por objetivo o fim das desigualdades sociais, pautar-se pelo desenvolvimento sustentável e buscar a plena realização dos direitos sociais.

A experiência do Plano Diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro demonstra a fragilidade do sistema de planejamento urbano resultante da ausência de regramento acerca da participação popular na elaboração, execução e fiscalização na gestão urbana.

De outro lado, serve para comprovar a importância de se ter um plano diretor aprovado de acordo com o processo legislativo especial fixado para as leis complementares, conferindo-lhe formalmente caráter de lei informadora do sistema legislativo municipal.

Com firme convicção, apoiados na experiência carioca e com base na doutrina citada ao longo deste trabalho, concluimos que o planejamento urbano é um direito social constitucionalmente protegido, e que se deva reconhecer ao plano diretor sua natureza jurídica de lei formal e material, de caráter programático de observância obrigatória.

O longo processo legislativo que culminou na edição do Estatuto da Cidade impulsionou o desenvolvimento de legislação própria em alguns municípios, como no caso do Rio de Janeiro, elaborada com base nos princípios e conceitos que inspiraram a lei federal. Logo, com exceção da regulamentação dos novos instrumentos urbanísticos, a lei federal pouco contribuiu para assegurar o exercício do direito constitucional à cidade planejada para ser justa para todos.

O maior desafio para se ter uma cidade sustentável e com qualidade de vida é estabelecer mecanismos de controle para execução do plano diretor da cidade, tarefa a ser desincumbida na esfera municipal de acordo com o interesse local.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, 2001.

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2006. IPP- Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. 4.ed.

ABRUCIO, Fernando Luiz; CARNEIRO, José Mário Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, (Org). *O impasse metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Julho, 2000.

ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: RT,1992.

ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AMBROSIS, Mariana Moreira. Clementina de; AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. *Política urbana:plano diretor. instrumentos urbanísticos*. In Transferência do direito de construir – um instrumento mal aplicado. Estatuto da cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.435..

ANDREATTA, Verena. *Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

BARROSO, Luiz Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/05%281%29.pdf>. Acesso em: 02.ago.2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 11.ed.São Paulo: Saraiva, 1989.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, 3.ed. Rio de Janeiro: Ática, 1998.

BONIZZATO, Luigi. *A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CARMONA, Paulo Alfonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

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

COMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade? *Revista a Duração das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.105-137.

CONNIFF, Michael L. *Política urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1925-1945*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

COSTA. Carlos Magno Miqueri da. *Direito Urbanístico comparado*. Planejamento Urbano. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In *Temas de Direito Urbanístico*. Ministério Público do Estado de São Paulo; Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Habitação e Urbanismo. São Paulo: co-edição Ministério Público e Imprensa Oficial, 1999, p.11-24.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*, n.2. São Paulo: RT, 1991.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal n.10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAVIS, Kingsley. *Urbanização da humanidade: cidades: a urbanização da humanidade*. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

DIB, Simone Faury (Coord.). Roteiro para apresentação das teses e dissertações da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Disponível em: http://www.btdt.uerj.br/roteiro_uerj_web.pdf. Acesso em 20 jun.2010.

FALCÃO, Joaquim. (Org.). *Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes, (Org.). *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: MUAD, 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. O Estatuto da Cidade e a lei de improbidade administrativa. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal n.10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.357-379.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 8.ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira. *Município e questão sociambiental*. Curitiba: Juruá, 2009.

FREITAS, José Carlos. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. In *Temas de Direito Urbanístico*. Ministério Público do Estado de São Paulo; Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Habitação e Urbanismo. São Paulo: co-edição Ministério Público e Imprensa Oficial, 1999, p.281-306.

GARCIA, Maria, (Coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2005.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promesas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.53.

GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coord.). *Estudos de direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HAAR, Charles M. *Cities, law and social policy: learning from the British*. Lexington: Lexington Books, 1984.

HALL. Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

HAROUEL, Jean Louis. *História do urbanismo*. 3.ed. São Paulo: Papirus, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.

Disponível em:

[HTTP//WWW.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elmentos_rpresentação.html](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elmentos_rpresentação.html). Acesso em: 24 ago 2010.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KUBITSCHEK DE OLIVEIRA, Juscelino. *Juscelino Kubitschek I* (depoimento, 1974). Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1979. 18p

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. São Paulo: Fupam-Studio Nobel,1999. In LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895 - 1965*. São Paulo: Fupam-Studio Nobel, p.20-38.

LUCCHESI, Maria Cecilia. In, *Transferência do direito de construir – um instrumento mal aplicado*. Estatuto da cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM , 2001, p.343-363.

MEIRELES, Hely Lopes. *Mando de segurança: ação popular: etc*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____, Hely Lopes. *Direito de construir*. 8.ed.,atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELEIRO, Maricelma Rita. Princípio da democracia participativa e o Plano Diretor. In *Temas de Direito Urbanístico*. Ministério Público do Estado de São Paulo; Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Habitação e Urbanismo. São Paulo: co-edição Ministério Público e Imprensa Oficial, p.85-104.

MENDONÇA, Francisco. (Org). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2004.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. Plano diretor e função social da propriedade urbana. In *Transferência do direito de construir*: um instrumento mal aplicado. Estatuto da cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.145-162.

MOTTA, Diana Meirelles da. *Propostas de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades*. In *Transferência do direito de construir – um instrumento mal aplicado*. Estatuto da cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.15-46.

MUNTEAL, Oswaldo. *As reformas de base na Era Jango*. Tese de doutorado. 2008. http://books.google.com.br/books?id=ocolrug3Gi8C&printsec=frontcover&source=gb_s_atb#v=onepage&q&f=false

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.

_____, Toshio. Plano diretor no substitutivo ao projeto de lei 5.788, de 1990. In *Transferência do direito de construir*: um instrumento mal aplicado. Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.129-144.

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

OLIVEIRA, Sonia Maria Queiroz, (Org). *Planos urbanos do Rio de Janeiro: Plano Agache*. Centro de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro. 2009.

OSORIO, Letícia Marques. (Org). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas (Org.). *Rio de Janeiro: cinco séculos de história e transformações urbanas*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*. Plano Diretor e direito de propriedade. São Paulo: RT, 2005.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria Geral de Planejamento Urbanismo, 2008. *Relatório da revisão do Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro, 2006*.

PRESTES, Vanêscia Buzelato (Org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

REIS, José de Oliveira. História Urbanística do Rio de Janeiro. *Revista Municipal de Engenharia*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed.esp., ago., 1977. p.33-186.

REZENDE, Vera F. Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965, In LEME, Maria Cristina da S. (Org). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam/Nobel, 1999, p.39-70.

REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental: da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promesas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.139.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promesas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.27.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *A reforma urbana e gestão democrática: promesas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.103.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? In *Transferência do direito de construir* : um instrumento mal aplicado. Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.113-118.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira.*, 2.ed, 2.reimp. São Paulo: EDUSP, 2009.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. 2.ed., 1.reimp. São Paulo: EDUSP, 2009.

SARNO, Daniela campos Libório Di. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

_____, Daniela Campos Lióbrio Di. Função social da propriedade. In *Transferência do direito de construir* :um instrumento mal aplicado. Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.70-80.

SASSEN, Saskia. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade*. 2ª.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7.e., 3.tir. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2ª.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed., e.tir. São Paulo : Malheiros, 2007

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. 2007. O ideário dos engenheiros e os planos realizados para as capitais brasileiras ao longo da Primeira República. Vitruvius. [Online] Arqutexto, novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.090/190>>. Acesso em:25 ago.2010.

SIRKIS, Alfredo. *Ecologia urbana e poder local*. Rio de Janeiro: Onda Azul, 1999.

SJOBORG, Gideon. *Origem e evolução das cidades*. In, *Cidades - a urbanização da humanidade*. 3ª.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, p.36.

SOMENKH, Nadia. Função social da propriedade e da cidade. In *Transferência do direito de construir*: um instrumento mal aplicado. Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: CEPAM, p.81-87.

SOUZA, Marcelo José Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais. Série Sociedade, espaço e tempo/Paradidáticos*. Editora UNESP, 2004.

VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. *O desafio a sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo, (Org.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

WEYRAUCH, Cléia Schiavo. (Org). *3 visões de cidade*. Rio de Janeiro: UERJ, Departamento Cultural. 2000.

WOLFF, Joseph Apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995,p.19.

10.1 Legislação

10.1.1 Constituição e Leis federais

BRASIL. Lei n.5.172, de 25out.1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União 27 out.1966, ret. 31 out.1966. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 out.2010.

BRASIL. Lei n.6.938, de 31ago.1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2 set.1981. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 15 set.2010.

BRASIL. Lei n.8.429, de 2jun.1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União 3 jun.1992. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em:15.09.2010.

BRASIL. Lei n.10.527, de 10 jul.2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União 11 jul.2001. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 out.2010.

BRASIL. Lei Federal n.11.079 de 30 dez.2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Publicada no Diário Oficial da União em 31 dez.2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 out.2010..

BRASIL. Constituição do Estado do RJ. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 22 out.2010.

10.1.2. Leis municipais

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16/92. Dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor decenal da Cidade do Rio de Janeiro , e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 09 jun.1992. Disponível em : http://www.camara.rj.gov.br/control.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 5 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n.110 de 23 ago.1979. Autoriza a transformação da atual Secretaria Municipal de Turismo em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 23 ago.1979. Disponível em :

http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leior&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 15 jul 2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n.161, de 05 mai.1980. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 05 mai.1980. Disponível em : http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leior&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 15 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 506, de 17 jan.1984. Cria a Zona Especial do Corredor Cultural, de preservação paisagística e ambiental do Centro da Cidade, dispõe sobre o tombamento de bens imóveis na área de entorno, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro em 17 jan.1984. Disponível em : http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leior&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 20 ago..2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n.495, de 09 jan.1984. Transforma o Bairro de Santa Teresa em área de proteção ambiental (APA), e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 09 jan.1984.. Disponível em : http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leior&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago. 2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n 1.139, de 16 dez.1987. Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da zona especial do corredor cultural e de sua área de entorno, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 16 dez.1987. Disponível em :

http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiordeurl=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 971, de 04MAI.1987. Institui a Área de Proteção Ambiental (APA) composta pelos logradouros que menciona, e dá outras providências.

publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 04 mai.1987.

Disponível em :

http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiordeurl=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 jan. 2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 2.128 de 18 abr. 1994. Regula o instituto da operação interligada, dispõe sobre os seus limites e forma, e dá outras providências. publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 15 abr.1994. Disponível em :

http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiordeurl=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em:22 jun.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n.1.949, de 13 fev.1993. Cria quatro cargos de Secretário Extraordinário e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 13 fev.1993. Disponível em :

http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiordeurl=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

RIO DE JANEIRO, RJ . Lei Municipal n. 2.138, de 11 mai.1994. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC e dá outras providências. publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 11 mai.1994. Disponível em:http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3

=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 2.390, de 01 dez.1995. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro. publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 01 dez.1995. Disponível em :
http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 41, de 07 jan.1999. DISPÕE SOBRE O LICENCIAMENTO E O FUNCIONAMENTO DE HOTÉIS-RESIDÊNCIA NO MUNICÍPIO. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro 08 out.1999. Disponível em:
http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

RIO DE JANEIRO. Lei Municipal n. 4.176 de 02 set.2005. Proíbe a regularização de obras através do instrumento denominado “mais valia”, na área que menciona. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 02 set.2005.. Disponível em :
http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm. Acesso em: 10 ago.2010.

10.1.3 Decretos municipais

RIO DE JANEIRO. Decreto n.7.451, de 03 mar.1988. Determina o tombamento definitivo dos bens culturais que menciona e delimita sua área de entorno. Disponível em : <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 10 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 20.300, de 27 jul.2001. Cria a Área de Proteção do ambiente Cultural do bairro do Leblon – VI RA. e estabelece critérios para sua proteção, dermina o tombamento dos bens que menciona, localizados no bairro do Leblon – VI RA. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 10 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.14.328, de 01 nov.1995. Dispõe sobre a composição e competências do Núcleo de Regularização de Loteamentos, define critérios, institui normas para a inscrição de novos loteamentos e vilas e altera o Decreto nº 10.962/92. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 10 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 23.161 de 21jul.2003. Reconhece o Sítio Cultural de Ipanema, cria a Área de Proteção do Ambiente Cultural de Ipanema, VI Região Administrativa, tomba os bens que menciona e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 10 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 26.852 de 08 ago.2006. Cria e delimita a Área de Especial Interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro para fins que indica, declara de utilidade pública imóveis, estabelece condições para parceria com o setor privado e autoriza a constituição de Grupo de Trabalho. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 10 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 28.223 de 26 jul.2007. Complementa o Decreto n.º 20.300/2001, que criou a Área de Proteção do Ambiente Cultural do bairro do Leblon, VI Região Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 22 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 28.224, de 26 jul.2007. Complementa o Decreto n.º 23161/2003, que reconheceu o Sítio Cultural de Ipanema e criou a Área de Proteção do Ambiente Cultural do bairro de Ipanema, VI Região Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 22 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.13.377, de 18 nov.1994. Regulamenta o Fundo de Conservação Ambiental, criado pela Lei Nº 2.138, de 11 de maio de 1994, e dá outras providências.. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 07 jul.2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto Municipal n. 22.222, de 4 nov.2002. Altera o Decreto Nº 13.377, de 18/11/1994. Disponível em : <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/> Acesso em: 07 jul.2010.

10.2 Jurisprudência.

BRASIL. Amapá. Ação Direta de Inconstitucionalidade. n.826/AP.. . Julgamento em : 17.set.98. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. *Diário de Justiça* de 12.03.99, pp-00002, Ement.v.01942-01 pp-00057.

BRASIL. Amapá. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1655/AP. Julgamento em: 03.mar.2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. *Diário de Justiça* de 02.abr.2004, pp.00008. Ement.v.02146-01, pp.00156.

BRASIL. Mato Grosso do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2396. Julgamento em: 08.mai.2003. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. *Diário de Justiça* de 01.ago.03, pp-00100, Ement.v.02117-34 pp-07204.

BRASIL, Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3035. Julgamento em 06 abr.2007. Órgão julgador. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário de Justiça* de 10 out.2005, pp-00007, Ement.v.02209-1, Lexstf v.27, n.323, 2005, p.53-64.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Cível. Julgamento em: 16.jun.1942. Relator Ministro Castro Nunes. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Editora: RT , p.147-785.

RIO GRANDE DO SUL, RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70015837131. Julgamento em 26 fev.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Arno Werlang. *Diário de Justiça* de 13 abr. 2007.

RIO DE JANEIRO, RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0034721-61.2009.8.19.0000 (2009.007.00048). Julgamento em: 25 out.2010. Órgão Especial. Relator: Desembargador Alexandre H. Varella. *Diário de Justiça* de 17 dez.2010, fls.129-130.

RIO DE JANEIRO, RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0020902-62.2006.8.19.0000 (2006.007.00021). Julgamento em 02 jul.2007. Órgão Especial. Relator: Desembargador Fernando Cabral. *Diário de Justiça* de 07 nov.2007.

RIO DE JANEIRO, RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 036640-03.2000.8.19.0000 (2000.007.00139) – Julgamento em: 26 ago.2002. Órgão Especial. Relator: Desembargador Antonio Eduardo F.Duarte. *Diário Oficial* de 20 mar.2003 fls.515-517.

RIO DE JANEIRO, RJ. Processo n.0099529-82.2003.8.19.0001 (2005.001.12498).
Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível. Relator: Desembargadora Leila Mariano.
Data Julgamento 31 ago.2005. *Diário Oficial de 10.out.2005, p.26-29.*

RIO DE JANEIRO, RJ. Processo n. 0130224-19.2003.8.19.0001 (2006.001.43739).
Órgão Julgador: Décima Primeira Câmara Cível. Data Julgamento: 13 nov.2006.
Relator: Desembargador Otavio Rodrigues. *Diário de Justiça de 11 abr.2007 fls.39-42.*

RIO DE JANEIRO, RJ. Representação por Inconstitucionalidade n.0036643-55.2000.8.19.000 (2000.007.00142). Julgamento em: 9 mai.2005. Relator: Desembargador Marlan Marinho. Repdo: Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Repte: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial de 06 jul.2005, fls.28-29.*

RIO GRANDE DO SUL, RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70029607819. Julgamento em 25 jan.2010. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. *Diário da Justiça de 16 mar.2010.*

SÃO PAULO, SP. Recurso Extraordinário n.174645/SP. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. Julgamento: 17 out. 1997. Órgão Julgador: Segunda Turma. *Diário de Justiça de 27 fev.1998, pp.00018, ent.vol.02900-03, pp.00539.*

10.3 sites consultados

<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?>

<http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=plandircid&url=http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/indexplano.php>

<http://www0.rio.rj.gov.br/smac/consemac/index.shtm>

http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1623_smac-%20relat%C3%B3rio%2010%20anos%20-%20anexos.PDF

http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp

<http://www.tjrj.jus.br/>

<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>

<http://www1.tjrs.jus.br/site/>

<http://www.ibge.gov.br/home/>

<http://smu/paginas/intranetsmu.html>

<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/>