



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

DIOGEANO MARCELO DE LIMA

A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PARA COM O PLANO
DIRETOR E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS

SOUSA - PB
2009

DIOGEANO MARCELO DE LIMA

A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PARA COM O PLANO
DIRETOR E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Me. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

SOUSA - PB
2009

DIOGEANO MARCELO DE LIMA

A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PARA COM O PLANO
DIRETOR E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E JURIDICAS

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Prof. MSc. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

Prof. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira – UFCG

Professor Orientador

Examinador interno

Examinador externo

Dedico este trabalho a Deus, que me abriu todas as portas e deu-me todas as ferramentas necessárias para atravessá-las; à minha mãe, por toda dedicação e confiança em mim depositadas, tornando possível a realização de mais este sonho; ao meu professor-orientador Eduardo Jorge Pereira de Oliveira, que me encorajou a enfrentar este desafio, pesquisando um tema pouco estudado e que além de orientador, foi um grande amigo me ajudando a alcançar um dos meus objetivos. Aos professores que me inspiraram a ter um verdadeiro caso de amor com o Direito Público, em especial as disciplinas de Direito Constitucional e ao Direito Administrativo. A professora Zelhinha pela ajuda com a revisão ortográfica do presente trabalho, a Paulo Abrantes, que sempre me atendeu bem e me forneceu material para pesquisa para dar início a este trabalho científico, aos inesquecíveis colegas de faculdade que fazem parte de minha vida e através de suas valorosas amizades me ajudaram a me tornar uma pessoa melhor.

“Para o triunfo do mal, basta apenas que os bons não façam nada”.

Edmund Burke

“Cura os corações despedaçados e cuida dos seus ferimentos”

Salmo 147, 3.

RESUMO

Com o presente trabalho buscou-se dissecar o preço pago pelo Brasil pela mora dos poderes públicos municipais em aprovar o seu plano diretor e colocá-lo em prática, sendo esta uma valiosa ferramenta administrativa para organizar o ambiente urbano das cidades. Explica conceitos e objetivos do plano diretor previsto no então Estatuto das Cidades. O direito de propriedade, tido antes como absoluto, foi relativizado, a ponto de hoje, o seu exercício ser mitigado para que o proprietário não cometa arbitrariedades, estando o uso e o gozo do bem imóvel condicionados a sua função social, visando não apenas à satisfação pessoal do proprietário, como também ao benefício de toda a coletividade. É mostrada a evolução do direito a propriedade e da competência e autonomia municipal ao longo do tempo com enfoque principal nas constituições brasileiras que já vigoram, para explicar a necessidade cada vez maior de o Estado intervir no bem do particular em nome do interesse público. A mora legislativa entrava o crescimento urbano ordenado, o que agrava os problemas sociais e jurídicos ocasionados pelo crescimento acelerado e desordenado das cidades, trazendo uma série de malefícios, como a diminuição da capacidade econômica do município e o agravamento dos danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, o agravamento dos efeitos climáticos, transformando em catástrofes o que poderia ser evitado através da aprovação e execução do plano diretor. Isto demonstra a necessidade de toda a sociedade exigir do poder público a aprovação do plano diretor por se tratar de uma poderoso instrumento para garantir o desenvolvimento social, econômico material e espiritual dos seus habitantes.

Palavras-chave: Plano diretor – Poder público – Urbanismo

ABSTRACT

This study aims to dissect the price paid by Brazil for the delay of municipal authorities to approve its master plan and put them into practice, which is a valuable management tool to organize the urban environment of cities. Explains concepts and goals of the master plan then under the City Statute. The right to property, taken before and absolute, was downgraded to the point today that its exercise be mitigated so that the owner is not acting with arbitrary, with the use and enjoyment of the property conditioned on its social function, aiming not only to satisfaction of the owner but also the benefit of the whole community. The evolution of property right and the responsibility and local autonomy over time with the main focus of Brazilian constitutions already vigeram to explain the growing need of the state and the action of the individual in the public interest. The legislative delay hinders the orderly urban growth, which aggravates the social and legal problems caused by rapid and uncontrolled growth of cities, bringing a host of ills as the decline in economic capacity of the municipality and the worsening of environmental damage and therefore, worsening effects of climate change turning into disasters which could be avoided by adopting and implementing the master plan. This demonstrates the need for all of society require the government's approval of the master plan because it is a powerful tool to ensure the social, spiritual and material of its inhabitants.

Keywords: Master Plan - Public Power - Urban

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela nº 01 - BRASIL: TAXA DE URBANIZAÇÃO POR REGIÕES | 38 |
|--|----|

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DAS CIDADES GREGAS | 14 |
| 2.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA | 15 |
| 2.1.1 O direito de propriedade na Constituição Imperial de 1824 | 18 |
| 2.1.2 O Direito de propriedade na Constituição de 1891 | 18 |
| 2.1.3 O direito de propriedade no Código Civil de 1916 | 19 |
| 2.1.4 O Direito de Propriedade na Constituição de 1934 | 20 |
| 2.1.5 O Direito de Propriedade na Constituição de 1937 | 21 |
| 2.1.6 O Direito de Propriedade na Constituição de 1946 | 22 |
| 2.1.7 O Direito de Propriedade na Constituição de 1967 | 23 |
| 2.1.8 O Direito de propriedade na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 ... | 24 |
| 2.1.9 O Direito de Propriedade na Constituição de 1988 | 25 |
| 2.1.10 O Direito de Propriedade no Novo Código Civil de 2002 | 26 |
| 2.2. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS | 28 |
| 2.2.1 O Municipalismo no Brasil | 29 |
| 2.2.2 O municipalismo brasileiro na Constituição Imperial de 1824 | 29 |
| 2.2.3 O municipalismo Brasileiro na Constituição de 1891 | 30 |
| 2.2.4 O Municipalismo Brasileiro na Constituição de 1934 | 31 |
| 2.2.5 O municipalismo Brasileiro na Constituição de 1937 | 32 |
| 2.2.6 O municipalismo brasileiro na Constituição de 1946 | 33 |
| 2.2.7 O Municipalismo Brasileiro na Constituição de 1967 e 1969 | 34 |
| 2.3. OS MUNICIPIOS BRASILEIROS SOB A LUZ DA NOVA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 34 |
| 3. O DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO | 36 |
| 3.1 A DESESTRUTURAÇÃO URBANA E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS AMBIENTAIS | 38 |
| 3.1.1 A Preservação Ambiental Através do Estatuto das Cidades | 41 |
| 3.2 A DESESTRUTURAÇÃO URBANA E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS | 43 |

| | |
|--|------------|
| 3.3. O AGRAVAMENTO DOS DANOS CLIMÁTICOS COM A DESESTRUTURAÇÃO URBANA | 46 |
| 4. DESENVOLVIMENTO URBANO E O BEM ESTAR SOCIAL | 49 |
| 4.1 A QUESTÃO URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 | 53 |
| 4.2 COMPETÊNCIA ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO | 59 |
| 4.3 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA DESENVOLVIMENTO URBANO | 63 |
| 5. VIABILIDADE URBANA DENTRO DO ESTATUTO DAS CIDADES | 66 |
| 5.1 O PLANO DIRETOR E A REESTRUTURAÇÃO URBANA | 73 |
| 5.2 INVIABILIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR PELA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO | 76 |
| 5.3 A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO COM O PLANO DIRETOR E O SEU PREÇO SOCIAL E JURÍDICO | 80 |
| 6. CONCLUSÃO | 84 |
| REFERÊNCIAS | 86 |
| ANEXO A: ESTATUTO DAS CIDADES | 89 |
| ANEXO B: A PROPRIEDADE PRIVADA | 102 |
| ANEXO C: MORRER NA INDONÉZIA | 108 |
| ANEXO D: LEI Nº 11.673, DE 8 DE MAIO DE 2008 | 111 |
| ANEXO E: RIO DO PEIXE DESABRIGA RIBEIRINHOS EM SOUSA | 112 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasceu da necessidade de escrever sobre um tema novo ou pelo menos, pouco lembrado nos cursos de Direito. Diante dos inúmeros temas que cercam o universo jurídico, existe ainda aqueles que passam despercebidos, embora de grande relevância jurídica e social.

Diante da leitura do artigo *Morrer na Indonésia* publicado no *Le diplomatique*, que trata justamente dos desastres naturais como chuvas e terremotos, deixa nítido que a maior catástrofe que existe não é à força da natureza em si, mas a pobreza em que vivem milhões de pessoas ao redor do mundo. De fato, as pessoas mais pobres ficam mais suscetíveis às intempéries do tempo pelo fato de, normalmente, ocuparem áreas mais suscetíveis aos efeitos climáticos, já que as mesmas não têm condições de morarem em locais apropriados, sem se falar na péssima qualidade em que são construídas as suas moradias.

Após a leitura deste artigo, não foi difícil poder-se associar o seu conteúdo com outros casos a exemplo da cidade de Sousa-PB, quando em meados de 2008, dezenas de famílias se viram desabrigadas pelas fortes chuvas que caíram naquela cidade.

Diante esse fato, percebeu-se que as únicas famílias desabrigadas eram aquelas que moravam em locais inapropriados onde as construções de suas casas eram de qualidade duvidosa. Mas, como algo aparentemente causado pelas próprias famílias desabrigadas se relaciona com o poder público? Tem a ver com a necessidade dos poderes públicos municipais de criarem um plano diretor, não apenas porque é obrigatório, mas porque é uma ferramenta que objetiva a urbanização do município, compreendendo tanto a área urbana como a sua área rural. No plano diretor, faz-se o zoneamento da cidade em que o poder público pode dizer onde é apropriado instalar uma fábrica, construir moradias ou destinar certa área para a preservação ambiental. Assim, o poder público determina qual área é mais apropriada para determinada utilização pelo particular. Se o poder público de determinada cidade tivesse primeiro aprovado o seu plano diretor e o posto em prática, dificilmente as famílias carentes estariam ocupando áreas de risco e dessa forma evitaria a dor e constrangimento de quem viu a sua casa ser levada pelas chuvas.

Dessa forma, perceberá que não apenas Sousa, mas também qualquer cidade brasileira que não possua um plano diretor estará mais suscetíveis aos agravamentos dos efeitos climáticos.

A metodologia a ser empregada nesta pesquisa será o método hipotético-dedutivo e a análise da doutrina especializada nos mais variados temas que cercam o Direito Urbanístico, a consulta da jurisprudência concernente ao tema e a análise comparativa e minuciosa da legislação em vigor com as anteriores, além de algumas pesquisas em publicações que abordam aspectos relativos ao tema deste trabalho, para que houvesse uma melhor compreensão do tema abordado, dando-lhe uma visão geral do problema.

Na medida em que se foi aprofundando nas pesquisas, discutido sobre os pontos essenciais para a composição do texto final, selecionando os pontos mais relevantes para a retificação das idéias exposta neste trabalho científico.

Partindo-se da evolução do direito de propriedade, tratar-se-á da evolução do município, ente administrativo de pouca autonomia a ente federativo de terceiro grau, gozando de autonomia e competência originária de grande importância para a organização do Estado. Além de tratar-se do seu surgimento nos relatos históricos, mostrar-se-á prerrogativas que o mesmo possuía nas constituições anteriores, prerrogativas estas que sempre flutuaram de acordo com os momentos históricos e políticos já vividos pelo Brasil.

Enfocar-se-á a situação municipal na Constituição Federal de 1988, onde o município teve a sua competência e autonomia alargada para que se possibilitasse o desenvolvimento local.

A evolução do direito de propriedade mostra que é necessário a intervenção do poder público no direito de propriedade para regulamentar o bom uso da propriedade condicionando-a a sua função social, onde conforme se perceberá com este trabalho que, não apenas o proprietário, mas também toda a coletividade sai ganhando, visto que a desestruturação urbana nasce do mau uso da propriedade.

Esta pesquisa tem como objetivo no seu primeiro capítulo relatar o contexto histórico que deu ensejo ao surgimento das primeiras cidades especialmente as cidades gregas por terem se destacado no início da civilização como berço da cultura e da filosofia ocidental, sem se falar que deu início a forma de governo, acolhida por todos os países ocidentais.

Ainda no primeiro capítulo dissertar-se-á sobre a evolução do conceito de direito de propriedade, pois no início da civilização não tinha nenhum respaldo quando o homem era nômade, começou a ganhar corpo a partir do momento em que o homem associou-se com outros indivíduos, se fixando-se em um único local, fazendo surgir as primeiras cidades. Vê-se daí, que o direito de propriedade, tido antes como absoluto, teve a sua primeira limitação com o uso egoísta da propriedade ameaçava o uso da propriedade do vizinho, nascendo assim o direito de vizinhança.

No segundo capítulo tratar-se-á do desenvolvimento urbano brasileiro, destacando o gigantesco crescimento nos últimos anos, mas que ainda encontra grandes contrastes regionais, variando o nível de desenvolvimento de região para região, onde mesmo nas grandes cidades, tidas como bastante urbanizadas, existem milhares de famílias que vivem em condições degradantes porque não têm acesso aos serviços públicos básicos de saneamento, água tratada ou pavimentação de ruas.

Diante dos graves problemas vividos por grande parte da população brasileira com a urbanização precária e desorganizada das cidades, mostrar-se-ão os problemas ocasionados ao meio ambiente, visto que o crescimento desordenado das cidades tende a afetar muito mais o meio ambiente do que se houvesse um crescimento planejado e organizado, agravando assim muito mais a poluição do ar, a poluição dos rios, mananciais e lençóis freáticos, a poluição do solo, a poluição visual e a poluição sonora.

Comprovar-se-ão que os danos ao meio ambiente, acabam comprometendo a economia da cidade e a urbanização deficiente acaba por entrar o fluxo de produtos e serviços pela cidade, sendo que a própria poluição acaba gerando uma queda na produção do trabalhador por afetar gravemente a sua saúde.

Tratar-se-á ainda neste capítulo do agravamento dos efeitos climáticos pela desestruturação urbana, hoje é vista através do aumento de favelas, o que não se resume apenas a isto, mas trata da construção irregular de moradias em áreas inapropriadas onde as pessoas que ali residem, tornam-se mais suscetíveis as manifestações da natureza.

No terceiro capítulo, discorrer-se-á sobre a ligação que existe entre o desenvolvimento urbano da cidade e o bem-estar do cidadão, visto que o objetivo de

uma cidade deve ser propiciar aos cidadãos uma vida melhor e saudável, e toda uma gama de serviços e bens que ele não teria acesso se vivesse isolado.

Diante dos problemas ocasionados pela urbanização precária e desorganizada das cidades, a Constituição Federal de 1988 inovou, ao contrário das anteriores, além de aumentar as atribuições do município, mostrou relevante preocupação com o desenvolvimento urbano das cidades, dedicando um capítulo exclusivamente para tratar do tema, entende-se que a urbanização das cidades é uma das formas de garantir aos cidadãos o acesso a seus direitos e garantias individuais e aos direitos sociais, como cultura, lazer, direitos estes todos previstos na Constituição Federal de 1988.

Tratando ainda sobre a Constituição Federal de 1988, mostrar-se-á a competência de cada ente da federação com relação à legislação de normas sobre direito urbanístico e a execução destas.

Finalizar-se-á o penúltimo capítulo citando alguns instrumentos normativos que existem para organizar a estrutura urbana da cidade, que não se limita apenas a aprovação e execução do plano diretor.

E no quarto e último capítulo focar-se-ão a função, importância e objetivos do Estatuto das Cidades, como norma que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a fim de servir como diretrizes gerais para orientar os municípios na elaboração de seu plano diretor e demais instrumentos que visem à organização do espaço urbano.

Após discorrer-se sobre o Estatuto das Cidades, enfatizar-se-á sobre os seus principais institutos que é o plano diretor, a sua obrigatoriedade e alguns institutos que podem ser adotados previstos no Estatuto das Cidades.

Diante de um instrumento tão inovador como o plano diretor propõe-se mostrar porque mesmo após oito anos da aprovação do Estatuto das Cidades, ainda tantos municípios se opõem com resistência em aprová-lo. Mostrar-se-ão também as causas do desinteresse do poder público em aprovar e executar o plano diretor no município e se o mesmo é realmente, chave importante para o desenvolvimento social e econômico do município.

Por fim, citar-se-ão os prejuízos sociais e jurídicos a que são suscetíveis qualquer município que ainda não editou o seu plano diretor e começou a pô-lo em prática, impedindo assim, que os munícipes alcancem o pleno desenvolvimento de suas aptidões sociais, materiais e espirituais.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DAS CIDADES GREGAS

Nos primórdios da civilização, não existiam cidades ou apenas o pequeno agrupamento de indivíduos em um mesmo local de forma permanente. Isso era devido ao fato de que no início da história da humanidade o homem era um nômade que não se situava em um único local com o *animus* de permanecer definitivamente e sim, ali se fixara enquanto pudessem tirar o seu alimento. Quando os alimentos se esgotavam os nômades partiam em busca de outro local onde pudessem tirar-lhe o alimento necessário para a subsistência do grupo.

Contudo, com a dominação da natureza e o desenvolvimento da agricultura possibilitaram ao homem nômade se fixar em um dado local de forma permanente sem necessidade de migrar para outras regiões em busca de alimentos, porque ele mesmo passou a produzi-los. Com a possibilidade de permanecer em um local específico, deu-se início ao surgimento das primeiras cidades e com isso a própria civilização como é conhecida. Entre às cidades que surgiram na antiguidade, dão-se grande importância às Cidades-Estado Gregas. Historicamente, como nos mostra José Jobson de A. Arruda e Nelson Piletti (2001), a Grécia antiga teve como primeiros habitantes os pelégios, mas por volta do ano 2.000 ac, ocorreu a entrada de grupos arianos de origem indo Européia que começaram a se fixar na região devido aos solos férteis, tendo estes grupos uma coexistência pacífica com os pelégios.

Todavia, foi com a chegada dos dórios, um povo guerreiro, que se iniciou um novo período na história grega, possibilitando a instituição e a predominância dos genos, que segundo José Jobson de A. Arruda e Nelson Piletti (2001, p. 39) eram:

A principal organização social do período Homérico. Tratando-se de agrupamento familiar extenso, unido em torno do culto a um antepassado comum em geral semideus ou herói. O poder era centralizado em um único chefe. Segundo Ciro Flamarion Cardozo, os genos era uma organização aristocrática e diferente dos clãs, pelo fato de a terra não pertencer a comunidade.

O aumento dos genos trouxe sérias dificuldades para a sua própria manutenção, as técnicas rudimentares agropastoris não conseguiam fazer a

produção crescer no mesmo ritmo que a população o que gerava sérios descontentamentos dentro das gens, principalmente porque somente aqueles que tivessem o grau de parentesco mais próximo à família principal é que possuíam a maior quantidade de terra fértil, enquanto que os parentes mais distantes ficavam com a menor quantidade de terra sendo ela menos fértil.

Sob estas condições, os genos foram levados a se desagregar em grupos menores o que fez o poder do chefe familiar diminuir.

As primeiras Cidades-Estado ou Pólis grega, surgiram com a união dos genos, de acordo com as suas afinidades culturais em irmandades chamadas de fratias, com o objetivo de aumentar a segurança das famílias; em seguida houve o agrupamento de fratias em tribos que provocou o surgimento de instâncias superiores as dos antigos organismos, no Caso a Polis ou Cidades-Estados.

A formação da Pólis trouxe grandes inovações culturais e econômicas à Grécia, permitindo o surgimento de outras atividades além da agropastoril, como a de artesãos e comerciantes, e acima de tudo, o agrupamento de diversas famílias possibilitou a urbanização do modo de vida grego como bem menciona os autores José Jobson de A. Arruda e Nelson Piletti (2001, p. 42):

Com a centralização do poder nos organismos administrativos da pólis, as cidades passaram a ser o centro da sociedade grega, lugar para onde a população confluía e reforçava seus laços de identidade. Ao mesmo tempo que a pólis se consolidava ocorria a passagem econômica gentilica para a urbana.

Dentre as Cidades-Estado as que possuem maior destaque são Esparta pelo seu poderio militar e Atenas pela grande influência cultural e filosófica, tendo sido o berço da filosofia e da democracia como forma de governo, sendo seus traços culturais e políticos absorvidos pelo mundo ocidental onde até hoje exerce grande influência política e social.

2.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

Nos primórdios da civilização, não existia uma concepção sobre o que seria a propriedade privada, exceto aqueles objetos móveis de uso pessoal sobre os quais o homem nômade detinha a propriedade.

O conceito de propriedade privada foi evoluindo na medida em que foi ocorrendo a transição da comunidade gentílica para a organização centralizada das Cidades Estados, de acordo com o que preleciona Luciano de Souza Godoy (1999, p. 19):

O Direito na Grécia Antiga, apesar dos esparsos registros a respeito, admitia alguma forma de propriedade privada. Na Grécia arcaica, atestava-se, desde a época mais antiga, a prática da divisão e atribuição das terras entre os vários grupos familiares, consubstanciado em uma propriedade imóvel familiar. De forma lenta, a partir do fim do século VII a.c e início do século VI a.c, foi-se consolidando a idéia da propriedade individualmente considerada.

Não existia, no período Pré-Homérico, uma aceção jurídica com relação à propriedade individual além da que cercava os objetos de uso pessoal, as terras pertenciam a toda a família, no caso aos genos, estando por sua vez os genos sob a liderança do chefe familiar.

A partir do surgimento das primeiras cidades é que o conceito de propriedade começou a evoluir devido à passagem da atividade familiar meramente agropastoril para outras atividades como o comércio, tendo a propriedade individual se firmado na Roma Antiga como sendo um direito absoluto. Sobre esta evolução, Silvio de Salvo Venosa (2008, p. 150) afirma que:

Antes da época romana, nas sociedades primitivas somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa. A propriedade coletiva primitiva é, por certo, a primeira manifestação de sua função social.

A propriedade privada passou, com o desenvolvimento das cidades, a ter um caráter meramente individual, não pertencendo mais à coletividade, podendo assim uma única pessoa ser proprietária de quantos imóveis pudesse adquirir, podendo deles dispor como bem entendesse, não havendo qualquer limitação

estatal quanto ao seu uso ou desuso, assim o direito a propriedade além de ser individual passou a ser absoluto.

Foi apenas no período da República Romana que apareceu o direito de vizinhança no *Digesto* impondo limites ao uso da propriedade de forma que o uso da mesma não prejudicasse o bom uso e gozo da propriedade do vizinho, ou nas próprias palavras de Silvio de Salvo Venosa (2008, p. 150):

Apenas na época Clássica o Direito Romano admite a existência de uso abusivo do Direito de propriedade e sua reprimenda. O *Digesto* já reconheceu o direito de vizinhança mas o elemento individual ainda é preponderante.

Essa visão de que era o direito de propriedade absoluto, podendo o proprietário dispor dela da forma como bem entendesse, havendo limitações apenas ao que concerne ao direito de vizinhança, perdurou até à Idade Média, passando a partir desse período histórico a perder o seu caráter unitário e exclusivista, indo o Direito Canônico a começar a incutir na propriedade o que viria a ser sua função social expressa pelas encíclicas papais, sendo estas inspiradas nos ensinamentos de São Tomas de Aquino.

A doutrina social da igreja católica é bem expressa pelo Papa João XXIII, em (Luciano de Souza Godoy apud Encíclica *Mater Et Magistra*) (1999, p. 30), preleciona que:

Nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...). segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da terra destina-se, antes de mais nada a garantir a todos os homens um decente teor de vida...

Essa doutrina social é baseada na fundamentação teórica de São Tomás de Aquino em sua suma teleológica, onde segundo Luciano de Souza Godoy (1999, p. 30) “os bens da terra foram destinados, por Deus a todos os homens sendo reservados provisoriamente a apreensão individual, e a utilização da propriedade deve visar o bem comum”.

Sobre o tema (Luciano de Souza Godoy apud Gustavo Tepedino) (1999, p. 30) preleciona que:

Os bens disponíveis na terra pertenciam a todos, sendo destinados provisoriamente à apreensão individual. O jusnaturalismo, inspirado em critérios de equidade e justiça superlegislativa, proclamaria, posteriormente, a função social da propriedade traduzida na necessidade de utilização do bem enquanto instrumento de realização da justiça divina.

2.1.1 O direito de propriedade na Constituição Imperial de 1824

No Brasil o direito de propriedade foi normatizado pela primeira vez na outorga da Constituição Imperial de 1824, dando a propriedade um caráter pleno, admitindo como única exceção a desapropriação hoje conhecida como utilidade pública ou necessidade pública, onde de acordo com o art. 179 da mencionada Carta, destaca-se:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império pela maneira seguinte:

...

XXII – É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para determinar a indenização.

2.1.2 O Direito de propriedade na Constituição de 1891

O advento da Constituição Republicana de 1891 não trouxe nenhuma alteração ao que era anteriormente disposto sobre a propriedade privada, trazendo maior transformação à organização dos entes federativos, elevando o município a ente federativo autônomo, como vê-se a seguir. Contudo a carta magna de 1891 colocou a propriedade privada como garantia constitucional no art. 72 ao dispor que:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, à segurança individual e a propriedade nos termos seguintes:

...

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

2.1.3 O direito de propriedade no Código Civil de 1916

Durante a República Velha foi promulgado em 1916 o Código Civil brasileiro, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1917, tendo sido inspirado no Código Civil Alemão e no Código de Napoleão, tratando-se assim de um diploma de base meramente romanista. O Código Civil de 1916 traz a propriedade como: **Art. 524.** A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los ao poder de quem quer que injustamente possua.

Sobre o conceito de propriedade contido no Código Civil de 1916, (Luciano de Souza Godoy apud Orlando Gomes) (1999, p. 45), é aludido que:

A propriedade deve ser vista sob a forma de três conceitos básicos: sintético segundo o conceito de (windscheid): submissão de uma coisa, em todas as relações, a uma pessoa; analítico (de inspiração no art. 524 do código civil): direito de usar, fruir e dispor do bem e reavê-lo de quem injustamente o possua; descritivo: direito complexo, absoluto, perpetuo e exclusivo pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa com as limitações da lei.

Contudo, nenhum desses três conceitos satisfaz isoladamente. Mas, analisados em conjunto, dão uma visão clara da ideia. Sobre esse tema completa (Luciano de Souza Godoy apud Orlando Gomes) (1999, p. 45) ao afirmar que:

Entre os caracteres do conceito descritivo, a propriedade seria um direito: complexo, por conter um feixe de direitos; absoluto, no sentido de pleno, decidindo o proprietário se deve usá-la, abandoná-la, destruí-la, ou cederão uso de terceiro, e oponível erga omnes; perpetuo, isto é, de duração ilimitada – só deixa as mãos do titular por sua vontade –, não se extingue pelo não uso; exclusivo, já que não admite concorrência com qualquer que seja outro sujeito; elástico, pois pode ser distendido ou contraído, em seu exercício, conforme se lhe agreguem ou retirem faculdades destacáveis; e com aderência, existindo uma projeção da personalidade do sujeito, que lhe permite exercer o direito de seqüela.

O direito de propriedade no Código Civil de 1916, desde a sua promulgação, previa algumas limitações ao uso da propriedade de natureza negativa, mas modernamente cresceram as limitações que impunham ao titular a uma ação. No entanto, essas limitações vinham em leis extravagantes. (Luciano de

Souza Godoy apud Orlando Gomes) (1999, p. 45) classificou essas limitações dentro do Direito Civil, como:

- a) Limitações de direito civil – impostas em razão da finalidade social de harmonia que a ordem jurídica procura assegurar, coordenando os direitos privados para que possam coexistir pacificamente; configuram os direitos de vizinhança nos quais há bilateralidade, e não haveria um interesse público direto.
- b) Limitações de direito administrativo – restrições do Estado sobre a propriedade privada, que consistiria matéria de direito administrativo; prevalece a unilateralidade, o interesse público, o regime de subordinação; pode ser exemplificado com a desapropriação, requisição, tombamento, e a servidão administrativa; tem como fundamentos a segurança pública, a saúde pública, a prosperidade pública, a economia popular, a cultura, a higiene, o funcionamento dos serviços públicos, o urbanismo, a defesa nacional;
- c) Limitações de direito econômico – a lei deve reprimir os abusos do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, pela eliminação da concorrência e pelo aumento arbitrário dos lucros; a Lei nº 4.137/62 e a Lei nº 8.884/94 coíbem a concorrência desleal.

Pode-se citar também as limitações jurídicas que ocorrem quando o uso da propriedade transforma-se em abuso de direito, se o titular exercer sobre a propriedade o direito sem legítimo interesse ou de modo contrário a sua destinação social. E por fim o titular de propriedade pode impor limitações voluntárias sobre a propriedade através de outros institutos civis como as cláusulas de inalienabilidade, incomunicabilidade e impenhorabilidade e na instituição do bem de família, pelo art. 70 do Código Civil de 1916.

2.1.4 O Direito de Propriedade na Constituição de 1934

A revolução de 1930 pôs fim à política do “café-com-leite”, levando Getúlio Vargas ao poder, sendo promulgada a Constituição de 1934, fruto da Revolução Constitucionalista de 1932.

A Constituição de 1934 trouxe, como grande novidade uma expressão que além de garantir o direito de propriedade a vinculava ao bem estar social. Assim dispendo no seu art. 113:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

...
17 – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo eminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior.

A presente Carta, diferente das duas anteriores, atribuiu uma nova dimensão à propriedade, direcionando o uso da mesma ao interesse social ou coletivo.

2.1.5 O Direito de Propriedade na Constituição de 1937

Contudo, antes que o novel instituto presente na Constituição de 1934 pudesse se firmar houve outro golpe para que Getúlio Vargas continuasse no poder, a para legitimar o chamado “Estado Novo” foi outorgada uma nova carta, a Constituição de 1937, que por sua vez omitiu qualquer expressão que significasse uma funcionalização social da propriedade. O art. 122 afirmado que:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

...

§ 14 – O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Apesar da omissão quanto à vinculação da propriedade ao interesse social, a Carta de 1937 reconheceu a necessidade de fixar em lei o seu conteúdo e os limites da propriedade. Historicamente, de acordo com Luciano de Souza Godoy (1999), dos vários diplomas legais que foram editados sob a égide das Cartas de 1934 e 1937 com o escopo de limitar o uso da propriedade pode-se citar o Decreto nº 24.150 de 20-04-1934 que visa proteger o fundo de comércio na locação predial para o comércio, tendo sido também durante a vigência da Constituição de 1937 editado o Decreto - lei 3.365 de 21-06-1941, para disciplinar as desapropriações sendo uma norma de natureza material e processual para regular o novel instituto e o Código de Águas do Brasil que foi editado em 1934, pelo decreto nº 24.643 interferindo na propriedade privada como previsto no Código Civil de 1916 onde determinou, classificou e regulamentou o regime hídrico nacional.

2.1.6 O Direito de Propriedade na Constituição de 1946

Com o fim da Ditadura Vargas em 1945, deu-se início novamente a abertura do processo democrático no Brasil, e com ela uma nova Constituição.

A Constituição de 1946 vinculou mais uma vez a propriedade ao atendimento do interesse coletivo, de acordo com o que havia sido disposto na Constituição de 1934, que assim dispôs no seu art. 141:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16. É garantido direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim exigir o bem público, ficando, todavia, assegurando o direito à indenização ulterior.

E mais a frente no art. 147, que trata da ordem Econômica e Social, contem a seguinte disposição: “uso da propriedade será condicionado ao bem-estar

social". Com o retorno do novel instituto, garantia-se constitucionalmente a função social da propriedade.

Foi durante a égide da Constituição de 1946 que o Decreto-Lei nº 271, de 28-02-1967 dispôs sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. Estabelece o art. 7º que o instituto da concessão de uso é como um direito real, regulando da seguinte forma:

Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

O referido diploma é mais uma limitação ao uso da propriedade, em que o Estado regulamenta sobre o loteamento urbano para obter o melhor aproveitamento do bem imóvel, visando ao bem-estar tanto do proprietário como da coletividade em geral. Todavia, existem várias críticas sobre o instituto por não ser mais abrangente, ou nas próprias palavras de Luciano de Sousa Godoy (1999, p. 53): "O texto do Decreto-Lei nº 271/67 não é preciso, e não disciplina o instituto de forma conveniente. Por ser um novo instituto, estranho à tradição legal brasileira, deveria ser minuciosamente disciplinado".

2.1.7 O Direito de Propriedade na Constituição de 1967

Na década de sessenta, o Brasil passou pelo período mais conturbado de sua história política, pelo fato do golpe militar que derrubou o governo de João Goulart sob o pretexto de evitar a ascensão do comunismo no Brasil. Com o novo regime foi promulgada uma nova Constituição, a Constituição de 1967 que dispôs sobre o direito de propriedade na Declaração de Direitos no art. 150:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida e à liberdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes:

...

§ 22. É garantido direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, VI, § 1º. Em caso de perigo iminente, as autoridades competentes poderão

usar da propriedade particular, assegurando ao proprietário o direito à indenização ulterior.

Logo em seguida, o art. 157 da Constituição Federal de 1967, diz que: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade.” Essa nova Constituição trouxe, desde sua promulgação, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com indenização em títulos, algo até então inexistente nos outros textos constitucionais.

2.1.8 O Direito de propriedade na Emenda Constitucional nº 1 de 1969

É importante comentar sobre a emenda nº 1 à Constituição de 1967, que modificou a Constituição anterior quase por completo, tanto que para a maioria dos doutrinadores constitucionalistas é considerada uma nova Constituição. Na mudança, o referido diploma disciplinou o direito de propriedade no art. 153 que assim dispôs:

Art. 153. A constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

No art. 160, a Constituição dispõe: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade”.

Sobre a importância que teve a emenda nº 1 de 1969 ao direito de propriedade, destacam-se aqui as palavras do professor Luciano de Sousa Godoy (pág. 57), que afirma:

A importância deste fato está em vincular, como princípio constitucional, a garantia do direito de propriedade à função social que lhe é inerente e, assim, servir de sustentáculo a todo o sistema jurídico, especialmente ao direito privado. Orlando Gomes, em trecho de sua obra, muito oportunamente, destaca observação de Menger, para o qual o Estado deixara de ser amigo desinteressado, protetor do proprietário, para se tornar companheiro incomodo que, em tom autoritário, pretende dominar e usufruir a propriedade, co-participando tanto na substância econômica, como na jurídica, dessa associação forçada.

2.1.9 O Direito de Propriedade na Constituição de 1988

Foi com a Constituição Federal 1988 que o Brasil reencontrou o caminho da democracia. Na atual Constituição, o direito de propriedade foi consagrado em dois momentos distintos: no primeiro a propriedade é vista como garantia individual, assim como estatuído no art. 5º, inciso XXII da seguinte forma:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade.

O presente inciso seguiu a orientação da maioria das Constituições anteriores, inspiradas outrora na Declaração de Direitos de 1789, art. 17. Em outro momento, a propriedade é consagrada na Constituição de 1988 como princípio da ordem econômica, art. 170, inciso II, da seguinte forma:

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

(...)

II - propriedade privada;

Apesar da Constituição pátria ter adotado como regime econômico o capitalista, é de se destacar que a Carta Magna segue a doutrina atual que considera superada o conceito de propriedade absoluta, ao adotar também no mesmo diploma legal no art. 5º, inciso XXIII, do capítulo das garantias individuais e também no referido art. 170, no item III, que rege como princípio da ordem

econômica, o da função social da propriedade, deve o uso e o gozo da mesma não apenas satisfazer o titular, mas também a toda a coletividade.

Sobre o tema, mais uma vez Luciano de Souza Godoy (1999, p. 62) ao dissertar sobre a função social da propriedade privada na atual Carta brasileira, aduz que: “direito de propriedade somente pode ser concebido, e assim garantido pela ordem constitucional, se utilizado com vistas no cumprimento da função social que lhe é inerente”.

A Constituição Federal de 1988 disciplina em dois momentos distintos a Política urbana e a Política agrária. No art. 182, disciplina a Política urbana, dispondo sobre os meios legais disponíveis a administração pública, para a implementação, ou melhor, promoção do desenvolvimento urbano: entre eles o imposto territorial urbano progressivo, parcelamento ou edificação compulsório e a desapropriação com pagamento mediante títulos A desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana ficou a cargo da aprovação de infraconstitucional da Lei nº 10.257 de 10-07-2001.

Quanto à política agrária ela foi disciplinada nos arts. 184 a 191, concedendo, para a efetivação do poder público das medidas promocionais, os seguintes instrumentos: política agrícola e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, recepcionando o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.

Durante a vigência da atual Carta, já entrou em vigor diversos diplomas legais, que visam regulamentar o uso da propriedade privada, buscando limitar a autonomia do titular para que a mesma cumpra a sua função social. Pode-se citar, como exemplo a Lei nº 8.009/90 e a Lei de Registro Públicos, art. 260, que regulam o instituto da impenhorabilidade do bem de família, e a Lei federal nº 6.938/81 que trata da legislação ambiental, entre outras.

2.1.10 O Direito de Propriedade no Novo Código Civil de 2002

Deve-se citar também que, sob a luz da Constituição Federal de 1988, entrou em vigor o novo Código Civil Brasileiro, que estatue o conceito de propriedade e cita as suas limitações no art. 1.228:

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

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

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

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

O novel código traz o conceito de propriedade com as suas limitações nos incisos seguintes, da mesma forma que garante o direito de ação para recuperar o bem de quem, injustamente, o possua, como procura adequar o seu uso para o bem estar de toda a sociedade, prevendo assim a função social da propriedade, o usucapião, a proibição do abuso de direito e a desapropriação com o pagamento de indenização.

Sobre a intromissão cada vez maior do Estado na propriedade privada, direcionando seu uso e gozo para o bem estar social, (Luciano de Souza Godoy apud Caio Mario da Silva Pereira) (1999, p. 64), aduz que:

Na verdade, crescem os processos expropriatórios, sujeitando a coisa à utilidade pública e aproximando-a do interesse social. Condiciona-se o uso da propriedade predial a uma conciliação entre as faculdades do dono e o interesse do maior número; reduz-se a liberdade de utilização e disposição de certos bens; sujeita-se a comercialidade de algumas utilidades a severa regulamentação; proibi-se o comercio de determinadas substancias no interesse da saúde pública; obriga-se o dono a destruir alguns bens em certas condições. De certo modo os legisladores e os aplicadores da lei em todo o mundo, segundo afirma Trabucchi, mostram-se propensos a atenuar a rigidez do direito de propriedade.

Modernamente, pode-se dizer que a propriedade deve servir ao proprietário e a própria sociedade de forma indireta através do correto uso do titular.

Felizes as palavras de Mário Saab Neto (disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2392/A-propriedade-privada>) , ao discorrer sobre a propriedade:

Do único ponto de vista pertinente ao bom senso, a propriedade privada não tem natureza de privilegio excludente, muito pelo contrário, sua função, no contexto universal da existência, é de dar uso, fruição individual, aos bens de destinação universal. Todos os bens destinados a todos os homens. Ninguém tem direito a propriedade absoluta, mas sim a dar eficácia a esta destinação universal através da apropriação individual.

2.2. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS

As primeiras cidades (ou municípios), como um agrupamento de indivíduos de diferentes famílias e classes sociais surgiram na Grécia Antiga, contudo, os municípios como unidade político-administrativa surgiu com a República Romana como uma forma de manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos.

Historicamente, de acordo com Hely Lopes Meireles (2000) os povos vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado, mas em troca de sua estrita obediência às leis romanas, a República lhe concedia algumas benesses que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii etc*) ou até o privilégio político de eleger os seus governantes podendo dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). Onde as comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*), sendo esses municípios divididos em duas categorias (*municipia ccaeritis e municipia foederata*), de acordo com a sua maior ou menor autonomia de que desfrutava dentro do Direito Vigente (*jus italicum*).

Sobre a matéria em estudo, Hely Lopes Meireles (2000, p. 32), descreve como era a administração desses primeiros municípios:

A administração de tais cidades efetivava-se por um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e particularmente da administração da justiça (*duumviri juridicundo ou quatuorvire juridicundo*), auxiliados por magistrados inferiores, encarregados administrativos e de polícia (*aediles*).

O município editava leis locais (*edictus*) através de um Conselho municipal constituído por um elevado número de cidadãos do município (*cives municipales*), escolhidos periodicamente (*duoviri quinquennales*) e com funções

assemelhadas às do Senado romano. Esse sistema municipalista era adotado por todas as colônias da Itália e espalhou-se por toda a península ibérica, Grécia, Gália, com as invasões bárbaras foram modificados pelas mesmas, dessa forma o regime municipal romano chegou também à França, Espanha e Portugal.

2.2.1 O Municipalismo no Brasil

De acordo com o pensamento de Hely Lopes Meirelles (2000), o Brasil Colônia, sendo parte de Portugal teve transplantado para o seu território o município nos mesmos moldes do município português com as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino. As municipalidades eram regidas pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas que regeram o Brasil até a sua independência em 1822, tendo constituído os municípios uniformemente com um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão.

Contudo, a expansão municipalista foi bastante restringida pela ideia centralizadora das capitanias hereditárias, que não davam margem as aspirações autônomas dos povoados, sendo estes fundados e desenvolvidos mais com o apoio da Igreja que dos donatários.

2.2.2 O municipalismo brasileiro na Constituição Imperial de 1824

Essa situação foi modificada com a independência do Brasil em 1822, proclamada pelo então imperador Dom Pedro I, tendo outorgado em 1824 a constituição Imperial que deu novas diretrizes às Municipalidades brasileiras.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2000, p. 35):

Com a Constituição Imperial de 25-03-1824, foram instituídas Câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes "e nas que para o futuro se criarem" (art. 167), com caráter eletivo, presididas pelo vereador mais votado (art. 168). A estas câmaras competia "o governo econômico e

municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”, a serem reguladas por lei ordinária (art. 169).

E completa Hely Lopes Meirelles (2000, p. 35) sobre essa lei ordinária que: “trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e Política aos presidentes das Províncias”.

Os municípios brasileiros padeceram sob a égide da Constituição Imperial de 1824, pela falta de autonomia, sendo esses entes meras sombras da Província. Segundo (Hely Lopes Meirelles apud Pandiá Calógeras) (2000, p. 35):

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, que distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.

Com isso, os municípios não passavam de mera divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses. Afirmava a própria Carta Magna de 1824 que as câmaras municipais eram corporações meramente administrativas (art. 24). As municipalidades coloniais anteriores à Constituição de 1824, gozavam de franquias mais largas e consentâneas as suas finalidades, o que mostrava o gigantesco contraste com as municipalidades instituídas com a Constituição Imperial de 1824.

Sobre as municipalidades desta época, Hely Lopes Meirelles (2000, p. 36), completa que:

Não havia agente executivo próprio do Município; exercia parcialmente essas atribuições o procurador, que era mero empregado da câmara (art. 80). Afora o procurador, cuja atribuição principal era a de arrecadar e aplicar as rendas do Conselho e postular em nome da Câmara perante juízes de paz (art. 81) integravam-se nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais de suas posturas, e respectivos suplentes (arts. 82 e 83)

2.2.3 O municipalismo brasileiro na Constituição de 1891

Com a proclamação da república em 1889, como anteriormente falado no tópico 1.1, foi promulgada a Constituição de 1891, trazendo como grande novidade, o município como ente federativo, resguardando em seu texto a autonomia do novo ente federativo, contudo diferente do Estado-membro que integrava a soberania da União, como elemento vital da sua organização, o Município desfrutava apenas de autonomia local, outorgada pela Constituição.

A nova Constituição determinou no seu artigo 68 que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” Com essa liberdade cada Estado-Membro modelou os seus municípios através das suas Constituições Estaduais, com maior ou menor amplitude administrativa, assegurando-lhes autonomia prevista na Carta Magna.

Contudo, por fatores sociais e culturais, essa autonomia nunca existiu de fato durante a Constituição de 1891, existindo apenas dentro dos textos legais, conforme bem demonstra Hely Lopes Meirelles (2000, p. 37):

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e demandavam nos “seus” distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

E ainda sobre o mesmo tema completa que (2000, p. 37):

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viram-se aniquilada pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia.

Os principais instrumentos de que se valia o “coronelismo” para se manter no poder era exatamente a falta de Garantias Constitucionais que assegurassem o regime democrático, como, por exemplo, as limitações ao voto, existindo não uma escolha democrática e livre, mas sim o “voto de cabresto”.

2.2.4 O Municipalismo Brasileiro na Constituição de 1934

Com a Revolução de 30, deu-se fim a República Velha, tendo o municipalismo renascido com a Constituição de 16-07-34. A autonomia de faz-de-conta, existente nas cartas anteriores, serviu de experiência para demonstrar que os municípios, não apenas de um governo próprio, mas também de rendas próprias, que permitissem a realização de seus serviços públicos possibilitando assim o progresso material do município. Foi com essa visão que o constituinte de 1934 inscreveu no seu artigo 13 como princípio constitucional a autonomia do município “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços”. Após assegurar a autonomia a Constituição de 1934 passou a discriminar as rendas pertencentes ao município (art. 13, § 2º, I a V), sendo inédito uma Constituição descrever essas minúcias para assegurar um princípio tão esquecido na prática nas Constituições anteriores.

2.2.5 O municipalismo brasileiro na Constituição de 1937

Com o golpe ditatorial de 10-11-37, foi imposto um novo regime político denominado de Estado Novo, que se caracterizou pela concentração de poderes na mão do Poder Executivo, ferindo assim a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores (arts. 26 e 27).

Com relação à Constituição anterior, a Carta de 1937, manteve a discriminação das rendas municipais nos mesmos moldes da anterior, com exceção do imposto celular sobre a renda de imóveis rurais. Mas, com relação às outras funções, os municípios brasileiros passaram a ter funções deliberativas próprias, visto que as funções executivas incumbiam ao prefeito que era nomeado pelo governador do Estado, que por sua vez poderia ser deposto para ser colocado um interventor escolhido pelo chefe do Estado novo.

Nessa linha de raciocínio Hely Lopes Meirelles (2000, p. 39), discorre muito bem ao afirmar que:

Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O interventor era preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em manter-se no cargo à custa de subserviência às interventorias.

Ainda ao comparar a autonomia municipal da Carta de 1937 com a do tempo da monarquia Hely Lopes Meirelles mostra que (2000, p. 39):

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na monarquia, os interesses locais eram debatidos nas câmaras de vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.

2.2.6 O municipalismo brasileiro na Constituição de 1946

Com a deposição do regime ditatorial de Getúlio Vargas pelo movimento das Forças Armadas, houve a retomada do ideal democrático e com ele o municipalismo na Constituição de 1946 ganhou corpo vindo a refletir no aspecto político, administrativo e financeiro. O constituinte preocupou-se em promover a distribuição de poderes de forma equitativa e descentralizadora da administração, dividindo-os entre a União, os Estados-Membros e os municípios de forma a não comprometer a Federação nem ferir a autonomia estadual e municipal.

Dessa forma ficou assegurada a autonomia política administrativa e financeira: pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II). Rendas exclusivas do Município (art. 29). Quanto à distribuição de competências administrativas, a Constituição de 1946, manteve-se fiel ao princípio dos poderes enumerados,

delineando o que compete, é vedado e em que se entrecruzam os interesses da União, dos Estados-Membros e dos Municípios

2.2.7 O Municipalismo Brasileiro na Constituição de 1967 e 1969

Com a Constituição de 04-01-1967 e seguidamente com emenda constitucional nº 01 de 1969, que como dito anteriormente, é considerada uma nova Constituição, houve em ambas, a centralização de suas normas reforçando o poder executivo, mantendo, contudo o regime federativo e continuou assegurando a autonomia estadual e municipal, contudo em termos mais restritos que nas Constituições anteriores.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 41): “os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro”.

2.3. OS MUNICIPIOS BRASILEIROS SOB A LUZ DA NOVA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Por todo o esboço histórico apresentado anteriormente, percebe-se nitidamente que a autonomia do município flutuou de acordo com a conveniência de cada regime político que controlava o país em dado momento histórico, ora alargando a sua competência e autonomia concedendo-lhes liberdade política e financeira, ora as reduzindo, transformando o município em mera corporação administrativa. Há de se ressaltar que embora várias Constituições trouxessem no seu texto a autonomia municipal, a mesma só começou a existir de fato com a Constituição de 1946. Sobre a autonomia dos municípios até a Constituição de 1937, pontifica Hely Lopes Meirelles que (2000, p. 43):

No regime monárquico o Município não teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do imperador; na primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade

municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930 – 1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no país; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque da transitoriedade de sua vigência obstou a consolidação do regime; na carta Outorgada de 1937 não a teve, porque as câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados

Atualmente, a administração municipal não se restringe mais apenas a organização da cidade, mas se estende a todo o território do município, indo da zona urbana à zona rural, englobando tudo que concerne ao bem-estar da comunidade. Podendo decidir sobre tudo que se diga respeito a suas questões locais sem a consulta ou intervenção de qualquer outro ente estatal.

A Constituição de 1988 corrigiu a falha das Cartas anteriores colocando o Município como parte integrante da Federação como ente de terceiro grau, sendo este uma peça fundamental para a política administrativa brasileira.

Nas palavras de Hely Lopes Meireles (2000, p. 42), é afirmado que:

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no triplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria), anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12-01-1897. Extinguiu, também, a nomeação de prefeitos PR qualquer município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municípios (art. 31, § 4º).

Há de se perceber que além de ter colocado em suas disposições legais o que compete privativamente ao Município (art. 30), foi-lhe dado competência comum com a União e os Estados-Membros e Distrito Federal para outras situações que especifica o seu art. 23.

Hely Lopes Meireles (2000, p. 122) conceitua o Município sob três pontos de vista diferentes,:

Do ponto de vista sociológico, o Município brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividade recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município brasileiro é entidade estatal de terceiro grau, na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-Membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, "c").

Na ordem legal, o Município brasileiro é pessoa jurídica de Direito Público interno (CC, art. 14, III), e como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º).

3. O DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO

Como visto anteriormente no primeiro capítulo, o surgimento das primeiras cidades alterou o modo de vida do homem, possibilitando que o mesmo desempenhasse outras atividades além das atividades meramente campesinas, surgindo assim o comércio, não apenas de bens agropecuários, mas também de bens de consumo. A mudança no modo de viver possibilitou o avanço da cultura, do conhecimento e da tecnologia, como ocorreu nas Cidades-Estados de Atenas e Esparta. A aglomeração de vários indivíduos em um único local possibilitou uma significativa melhoria de vida, trazendo mais conforto e segurança aos habitantes do local, a possibilidade de associar-se com vários indivíduos diferentes, tornou as relações sociais ainda mais complexas e diversificadas, o que exigiu do direito uma rápida adaptação a esses novos contextos sociais como a evolução da propriedade privada, tida antes como um direito absoluto, para o condicionamento do seu uso a toda a coletividade.

Contudo, do surgimento das cidades gregas, com o surgimento do município como órgão político do império romano, as cidades tiveram seu processo de crescimento estagnado durante a Idade Média devido a seguidas crises do Império Romano, onde ocorreu uma descentralização do poder administrativo, com o surgimento das relações de vassalagem, onde se entregava uma grande quantidade de terra para um senhor feudal com o direito de julgar e administrar o feudo, em troca de sua lealdade e da disponibilização de homens e armas quando necessário. A vassalagem e a instituição de feudos provocaram o êxodo urbano e a diminuição da importância das cidades, ou melhor, explanando com as palavras de Cláudio Vicentino e Gianpaolo Dorigo (2001, p. 117):

As transformações ocorridas no Império Romano do Ocidente, como êxodo urbano e a ruralização causados pela crise escravista, foram aceleradas com as invasões bárbaras, resultando na queda do império em 476. A partir daí, e se estendendo-se até o século X, sucedeu, então, um período marcado pelo predomínio da vida rural e ausência ou severa redução do comércio no continente europeu, denominado Alta Idade Média.

A partir do século X até o XV, surgiram os elementos que causariam a decadência do feudalismo, sendo este período conhecido como Baixa Idade Média. Durante este período deu-se o esgotamento do sistema feudal com o aumento

populacional, e a incapacidade da produção dos feudos acompanharem o aumento da população devido ao uso de técnicas de produção arcaicas. Neste ponto percebemos que a crise que gerou o fim do feudalismo é semelhante ao mesmo problema que gerou o fim das gens na Grécia Antiga. Com a saturação dos feudos, e da impossibilidade de o campo conseguir prover o sustento dos europeus, principalmente devido à má distribuição de terras, pouco a pouco as cidades foram retomando a sua importância comercial, diversificando as áreas de produção, principalmente através do comércio de vários bens de consumo.

O Brasil como colônia de Portugal, teve implantado os sistemas das capitanias hereditárias, que se assemelhava ao feudo europeu, tendo este sistema perdurado até a Independência do Brasil em 1822.

O processo de urbanização é bastante recente, tendo se iniciado com a Revolução Industrial, e de forma mais rápida nos países que se industrializaram primeiro.

O processo de urbanização, que caracterizou as cidades como é conhecido hoje, foi desencadeado pelo êxodo rural, onde milhares de famílias abandonaram suas terras para irem aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida. O êxodo rural ocorreu principalmente devido à industrialização das cidades, que oferecia uma grande disponibilidade de empregos nas indústrias e das péssimas condições de vida no campo e nas pequenas cidades, devido à falta de emprego e má distribuição de terras e da exploração dos rurícolas pelos coronéis na época da República Velha.

Contudo a concentração de indústrias numa única região, como ocorreu na região sudeste do Brasil, concentrou grande quantidade de migrantes, causando um aumento nas cidades de forma desordenada e descontrolada, visto que as referidas cidades não contavam com nenhuma política urbana voltada para a organização urbana.

O crescimento desordenado trouxe uma gama de problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, que serão discutidos posteriormente em tópico específico.

Com relação à urbanização que ainda ocorre no Brasil, percebe-se que o país é considerado urbanizado, embora apresente diferentes taxas de urbanização de região para região, sendo a região nordeste é considerada a menos urbanizada

enquanto que a região sudeste é a que possui a maior taxa de urbanização conforme a tabela abaixo:

| BRASIL: TAXA DE URBANIZAÇÃO POR REGIÕES (%). | | | |
|---|------|------|------|
| REGIÃO | 1950 | 1970 | 2000 |
| Sudoeste | 44,5 | 72,7 | 90,5 |
| Centro-Oeste | 24,4 | 48,0 | 86,7 |
| Sul | 29,5 | 44,3 | 80,5 |
| Norte | 31,5 | 45,1 | 69,7 |
| Nordeste | 26,4 | 41,8 | 69,0 |
| Brasil | 36,2 | 55,9 | 81,2 |

(ANUÁRIO estatístico do Brasil 1998, 1999. IBGE. Censo 2000. Disponível em: WWW.ibge.gov.br acesso em: 22 dez. 2000.)

Com relação à urbanização entende-se como sendo uma cidade urbanizada aquela em que a população tem acesso aos serviços básicos de água tratada, saneamento básico, ruas pavimentadas, escolas, hospitais etc., contudo grande parte da população das grandes cidades, principalmente aos que moram na periferia e nas favelas, quando tem acesso a esses serviços básicos os tem de forma precária, levando-os a terem uma vida subumana. De acordo com Eustáquio de Sene e João Carlos Moreira (1998, p. 329): “atualmente 65% dos habitantes da Grande São Paulo e Grande Rio de Janeiro moram em cortiços, favelas, loteamentos clandestinos ou imóveis irregulares”.

E ainda com as palavras dos mesmos autores (1998, p. 328), que com grande lucidez, sobre o presente assunto, complementam ao afirmar que: “o espaço urbano quando não oferece oportunidades, multiplica a pobreza”.

3.1 A DESESTRUTURAÇÃO URBANA E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS AMBIENTAIS

A criação de cidades possibilitou as pessoas viverem melhor. A melhoria de vida dá-se com o próprio ambiente urbano, que oferece melhores condições de

moradia, de bens consumíveis, e de conhecimento que não haveria de estar à disposição daqueles que vivessem isolados ou como nômades.

Contudo, desde as primeiras Cidades-Estados gregas, há um impacto ambiental com a substituição do ambiente natural pelo ambiente urbano, como a necessidade de derrubar uma floresta para a construção de casas, prédios, ruas e todas as construções que compõem a infra-estrutura de uma cidade.

Com a crescente preocupação ambiental, pesquisas, estudos e análise de dados comprovam que para a preservação do próprio homem é necessário que se preserve o meio ambiente. No entanto é inevitável a existência de um espaço urbano sem ocorrer uma profunda alteração no ambiente natural antes existente. Mas o que se vê é que o crescimento desordenado das cidades provoca mais danos ao meio ambiente que o próprio espaço urbano, com a construção de imóveis irregulares, com a concentração de indústrias em um único local sem que as mesmas obedeçam à legislação ambiental em vigor, cria e aprofunda problemas como a poluição do ar, dos rios com seus afluentes e dos lençóis freáticos, sem esquecer a poluição do solo com a má destinação dada ao lixo urbano.

Em resenha crítica Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca, (2002, p. 324), afirmar que:

Um dos temas mais discutidos hoje, no contexto das questões ambientais e que vem ocupando órgãos públicos é o do limite de crescimento das cidades. A observação mostra que o crescimento urbano desenfreado vem acompanhado de queda de qualidade de vida. Nesse sentido, as megalópoles são indesejáveis. Nelas se perde o controle sobre as estratégias de preservação do meio ambiente, além do que, os problemas, de tão agudos e imbricados, se tornam verdadeiros desafios ao bom-senso e a criatividade dos especialistas que assessoram os governos.

Como dito anteriormente, é crescente a preocupação ambiental, fazendo surgir uma série de iniciativas que vissem a preservação ambiental e a diminuição dos danos causados ao meio ambiente pelas cidades, sobre este tema, Nilton Soares de Souza Neto (2002, p. 330), afirma que:

A auto-imagem do homem não é mais aquela do início dos tempos modernos, quando a exaltação à dignidade humana era conjugada com um ingênuo otimismo quanto aos resultados do uso dos poderes que descobria em si próprio. Agora, o homem começa a adquirir consciência de uma crise surgida como consequência das atividades humanas, o que abala a sua confiança em ser o "dono do meio ambiente".

O mesmo autor destaca que (2002, p. 331) "a atividade humana é objeto de suspeita, e, por isso, está sujeita a uma série de mecanismos visando à sua contenção dentro de limites que minimizem os danos ao meio ambiente". Toda a atividade humana, realizada sem a preocupação com os seus resultados, acaba por provocar danos irreversíveis à natureza, que conseqüentemente acabam por interferir diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

De forma bem sintética, os danos causados pelas cidades ao meio ambiente são elencados por Roberto Armando Ramos de Aguiar (1998, p. 77) onde aduz que:

O efeito concreto dessas características traduz-se pela poluição decorrente dos processos produtivos, como a emissão de gases poluentes, o efeito estufa e a concentração de gases tóxicos nos períodos de inversão térmica. Pela poluição dos cursos d'água por dejetos industriais, pelo lixo doméstico e pelos esgotos. Pelo consumo de alimentos com aditivos químicos, que se acumulam no organismo humano, causando doenças das menos às mais graves. Pelo uso do CFC, que contribui para o esgarçamento da camada de ozônio, com os conseqüentes efeitos destrutivos dos raios ultravioleta do sol. Pelo consumo de produtos químicos mutagênicos que modificam o código genético, gerando efeitos imprevisíveis. Pelo risco dos efeitos radiativos de usinas termelétricas construídas sem segurança devida. Pela ação dos depósitos de lixo, que degradam as artes mais profundas do solo e poluem águas. Pela chuva ácida oriunda da emissão de gases que poluem lagos, rios e florestas. Pelo lixo atômico, que submete as populações ao constante risco da radiatividade. Pela perda ou vazamento de elétrons dos cinturões de Van Allen, que defendem a Terra do bombardeio de raios cósmicos e outras radiações causadas pelo impacto de ondas de rádio e baixa frequência.

Outra forma de poluição ambiental de crescente preocupação no direito ambiental e no direito municipal é a poluição sonora que nos dizeres de Talden Farias (2007, p. 170): "é uma perturbação no meio ambiente sonoro que pode causar danos a integridade do meio ambiente e à saúde dos seres humanos", ou no entendimento de Talden Farias apud Luis Paulo Sirvinskas (2007, p. 170), "a poluição sonora é a emissão de ruídos indesejáveis de forma continuada e em desrespeito aos níveis legais que, dentro de um determinado período de tempo, ameaçam a saúde humana e o bem estar da coletividade".

Estas formas de poluição ambiental vêm chamando bastante atenção justamente devido aos malefícios que causam à saúde humana afetando gravemente a qualidade de vida dos cidadãos e sobre o meio ambiente como um todo. Entre os problemas causados pela poluição sonora está a perda auditiva, as dificuldades na comunicação com as pessoas, o aumento de pressão arterial,

interferência no sono, os efeitos sobre a execução de tarefas e o próprio incômodo causado pelo barulho excessivo.

A poluição sonora afeta acima de tudo o ambiente urbano, visto que é nas cidades que se concentra a maior quantidade dos emissores de ruído, sendo assim um problema de interesse local, mas que é legislada de forma mais ampla pela união que possui a competência exclusiva para legislar sobre matérias pertinentes ao meio ambiente, mas que pelo relevante interesse local que abarca, obriga o município a legislar de forma que torne a legislação ambiental em vigor mais severa, devendo o mesmo fazer uso do seu poder de polícia para coibir os excessos de ruídos indesejáveis visto que é impossível, principalmente para as grandes cidades, existir sem a emissão de ruídos, essas limitações devem ser previstas no Código de Posturas do município, que será mais aprofundado adiante.

3.1.1 A Preservação Ambiental Através do Estatuto das Cidades

Com a preocupação de diminuir o impacto ambiental provocado pelo crescimento desordenado das cidades, é que, entre outras legislações pertinentes ao assunto como a Lei nº 9. 605/98, que trata dos crimes ambientais. O Estatuto das Cidades, Lei nº 10. 257/01, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que trata das diretrizes de política urbana demonstram grande preocupação com o meio ambiente, nos seguintes artigos:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

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

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

...

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;

...
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

...
g) a poluição e a degradação ambiental;

...
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

...
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

O Estatuto das Cidades trata propriamente das políticas a serem adotadas para que a propriedade obedeça a sua função social, que é cumprida quando a propriedade é usufruída não apenas em benefício do proprietário, mas também “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do artigo 1º do Estatuto das Cidades).

O Estatuto das Cidades traz em suas diretrizes gerais que as cidades com mais de 20.000 habitantes, são obrigadas a criar um plano diretor, obedecendo à legislação ambiental já existente. Entre as políticas previstas no Estatuto das Cidades tem-se o zoneamento ambiental, onde nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado (1999, p. 144): “zonear significa, em parte indicar onde se vão localizar as indústrias. Competirá ao município dizer o local das indústrias e das zonas de reserva ambiental”. Ou seja, o zoneamento ambiental, previsto no Estatuto das Cidades, é um estudo de vocação de cada área da cidade, indicando o potencial econômico e social de cada área, a fim de designar a cada área a função mais apropriada para que um número aceitável de pessoas possa utilizar-se de modo sustentável dos seus recursos naturais.

Quanto à competência do município para legislar e promover a proteção ambiental, afirma Paulo Affonso Leme Machado (1999, p. 307) que:

O art. 23, VI e VII, CF, diz que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora.

O que mostra que a Constituição Federal de 1988 coloca a proteção do meio ambiente sobre dois aspectos: o de elaboração de normas sob o meio

ambiente, no seu art. 24, V, VI, VII, VIII e § 1º; art. 25, § 1º e art. 30, I e II, e sobre o aspecto da execução dessas normas, que conforme o art. 23 já citado é comum a todos os entes da federação.

Contudo, existe a possibilidade dos municípios legislarem sobre normas ambientais desde que seja para tornar a norma genérica mais rígida ou quando existe a predominância de um relevante interesse local, Estados e Município devem abster-se de criar crimes e contravenções por ser esta uma matéria da competência reservada da União, conforme contido no art. 22, I da Constituição Federal. Mas, conforme o pensamento de Paulo Affonso Leme Machado (1999, p. 310): “O município pode criar, através de lei, tipos de infrações ambientais, para as quais sejam previstas sanções administrativas”.

As cidades são a maior fonte poluidora do meio ambiente, não apenas pela grande concentração de indústrias, pela quantidade de carros produzindo fumaça, pela área desmatada para a construção de moradia e estradas ou pelo grande aglomerado de pessoas produzindo resíduos sólidos de todas as espécies, mas também pelo seu crescimento desordenado, pela construção de moradias irregulares que agrava o desmatamento em áreas que deveriam ser preservadas e pela inércia da administração pública em fiscalizar e exigir das indústrias uma postura pertinente à exigida pela legislação ambiental.

3.2 A DESESTRUTURAÇÃO URBANA E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS

O aparecimento das primeiras cidades possibilitou ao homem desenvolver outras atividades além das atividades campestres, fazendo surgir o comércio de troca de bens materiais e conseqüentemente o surgimento da moeda para facilitar essas trocas, os centros urbanos sempre foram centros de comércio, tendo essa atividade ficado durante o período medieval perdido sua importância devido à desconcentração política e administrativa que ocorreu nas cidades ocasionando o êxodo urbano.

Contudo, foi com a revolução industrial que as cidades voltaram a ser os “centros do mundo”, com o aumento da capacidade de produzir uma infinidade de

bens materiais em larga escala e em pouco tempo. Ainda hoje são os centros urbanos que concentram a atividade econômica e industrial em todos os seus estágios.

Apesar da vocação da cidade para a economia de produção, há de se perceber que a desestruturação urbana ocasiona não apenas danos para o meio ambiente como também para a própria economia da cidade.

A perda econômica dá-se principalmente com a própria destruição dos recursos ambientais, onde as indústrias para que possam produzir seus bens de consumo necessitam retirar do meio ambiente a matéria prima necessária para abastecê-las.

Normalmente as indústrias se localizam em locais onde há boa disponibilidade de água limpa, que é bastante usada na transformação das matérias primas em bens de consumo, como por exemplo, nas indústrias de celulose. Mas a poluição dos rios pelos próprios dejetos químicos das próprias indústrias reduz a disponibilização de água limpa para que possa ser usada nas indústrias. Onde a escassez pode prejudicar a produção de bens de consumo.

Se a poluição de rios e lagos por dejetos químicos os tornam inutilizáveis para as próprias indústrias, menos ainda poderá ser utilizada para o consumo humano, e com isso além da perda econômica, existirá a perda social para toda a sociedade como se verá a seguir.

Mais problemático que a poluição da água é a poluição do ar, que ao contrário da anterior não pode ser tratado e canalizado para as residências dos moradores, e atinge a cidade como um todo. A poluição do ar que é ocasionada pelas indústrias que não se preocupam em respeitar a legislação ambiental devido à falta de planejamento e fiscalização do poder público responsável, pela grande quantidade de veículos automotores circulando pela cidade e que são agravados pelo desmatamento. É a poluição do ar o maior causadora de doenças respiratórias, o que diminui consideravelmente o rendimento do trabalho humano, que fica exposto a esses poluentes diariamente.

Se a cidade não oferece um ambiente saudável para seus habitantes, e isso se dá com o oferecimento de condições dignas de vida através do saneamento e pavimentação das vias públicas, do oferecimento de serviços públicos de boa qualidade e de um ambiente urbano não poluído, haverá uma queda na qualidade de vida dos habitantes que também trabalham nas indústrias, com a queda na

qualidade de vida haverá a incidência maior de doenças, que diminuirão o ritmo das atividades do trabalhador urbano, o que acarretará prejuízo não apenas para as indústrias como também para o próprio poder público que gastará mais com a saúde pública, principalmente para atender aos casos causados pela má qualidade de vida nas cidades.

Além dos prejuízos ocasionados pelo desgaste da natureza e da poluição do ambiente urbano há aqueles ocasionados pela limitação física das vias públicas, onde o aumento descontrolado dos habitantes de uma cidade faz com que as vias públicas fiquem cada vez mais congestionadas. Além dos carros de pequeno porte há o trânsito de grande quantidade de caminhões levando os bens produzidos nas zonas industriais, para os locais onde será consumido, isso porque quando não é feito o zoneamento urbano, as indústrias vêm se fixar em lugares onde o seu funcionamento, desde a produção até o transporte de seus bens materiais causa mais danos ambientais e humanos do que se estivessem sido instalado em uma zona que tenha a vocação para aquele tipo de atividade.

Todo dano ambiental gera um ônus econômico que normalmente é perceptível apenas em longo prazo, a busca pelo lucro imediato, e o consumo desregrado do meio ambiente proporciona um ônus que ao longo do tempo torna o lucro obtido com a sua exploração indiscriminada insuficiente para amenizar os problemas advindos dessa atividade irregular, e como passo fundamental para a preservação de um meio ambiental é fundamental a reestruturação urbana das cidades por ser a desestruturação urbana a maior fonte causadora da poluição do meio ambiente.

Economicamente o meio ambiente é um fator estratégico, sendo a sua preservação tida pela nossa Carta Maior como um dos princípios gerais da atividade econômica, senão vejamos o que nos diz o art. 170 da nossa Constituição Federal:

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

...

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

Existe assim com a desestruturação urbana, um prejuízo econômico tanto para os entes privados como também para o próprio poder público, que falha em

garantir um ambiente favorável ao homem poder desenvolver as suas atividades físicas e intelectuais de forma satisfatória.

3.3. O AGRAVAMENTO DOS DANOS CLIMÁTICOS COM A DESESTRUTURAÇÃO URBANA

O plano diretor previsto no art. 182 da Constituição Federal, e conseqüentemente no Estatuto das Cidades, visa à reorganização urbana da cidade, possibilitando que a mesma cresça de forma controlada e planejada de modo a propiciar o bem-estar a todos os seus cidadãos através do bom aproveitamento da propriedade privada exercendo assim a sua função social e da preservação do meio ambiente procurando ocasionar o mínimo de dano possível no mesmo.

O crescimento organizado da cidade não apenas possibilita a diminuição do impacto sobre o meio ambiente e a melhoria significativa na qualidade de vida das pessoas, mas também a própria proteção da população contra os efeitos adversos do clima.

Fica evidente a cada manifestação da natureza que, as pessoas que moram em áreas menos urbanizadas, ou simplesmente consideradas áreas de risco, ficam mais suscetíveis aos desastres naturais que aqueles cidadãos que vivem em áreas que possuem toda a estrutura urbana possível.

Prova maior disto esta nas construções irregulares nos morros e encostas, que devido primeiramente à construção irregular das casas sem seguir nenhuma norma sobre a construção civil, que favoreça a construção de casas mais resistentes, ainda existe o fator geográfico, onde devido o declive do solo, acaba potencializando a força da descida da água, que junto com o desmatamento do local (sendo que é a vegetação natural que firma o solo) acaba arrastando tudo que vem pela frente inclusive as construções irregulares ocasionando mortes desnecessárias e prejuízos econômicos para o município e para o Estado onde este município se localiza e conseqüentemente para a União.

Este é o problema mais comum no Brasil, onde todo ano, com a chegada das chuvas, dezenas de famílias que moram em submoradias ficam desabrigadas, não devido à força das chuvas, das enxurradas ou dos deslizamentos de terra, mas

devido à omissão do poder público municipal em aprovar o seu plano diretor e em aplicá-lo no município.

Torna-se assim o poder municipal responsável pelas mortes e não as adversidades climáticas, visto que boa parte delas poderia ser evitada caso houvesse um zoneamento do solo, procurando destinar para a construção de moradias áreas da cidade que sejam seguras e fiscalizando as construções civis para que estas realmente sigam os padrões técnicos necessários para torná-las seguras.

A ocupação dessas áreas de risco dá-se principalmente pela falta de opção das famílias diante da pobreza que lhes afligem e por não existir no município um local destinado à construção de moradias acessíveis à condição econômica de cada uma, que poderia existir com o próprio zoneamento e com a aplicação da função social da propriedade urbana, prevista no Estatuto da Cidade, evitando que ocorresse a retenção especulativa do imóvel nos centros urbanos que acaba empurrando as famílias para a periferia

Prova de como a desestruturação urbana agrava os efeitos das catástrofes naturais pode ser retirado de algumas das matérias que constantemente saem na imprensa a exemplo de um texto publicado no *Le Monde* por Antônio Martins (acessado em 19 de agosto de 2009), onde aduz que:

Construídos de acordo com as técnicas modernas, os hotéis e *shopping centers* de Yogyakarta – um tesouro de belezas naturais e História, que delicia visitantes europeus, japoneses e australianos – quase não foram atingidos pelo terremoto de sábado, 27/5. Mas... e as casas de quem serve os turistas? No subúrbio de Mandig Trirenggo, 80% das construções ruíram. Eram 5h54 da manhã, quando a terra começou a tremer. A densidade populacional da região [1] ultrapassa 1.000 habitantes por quilômetro quadrado – mais de seis vezes a do estado de São Paulo. O número de vítimas pode se multiplicar, nas próximas horas e dias.

O mesmo artigo mostra que o planejamento urbano evita que as adversidades naturais, possam resultar em verdadeiras catástrofes humanas citando exemplos do mesmo fenômeno natural que atingiu com maior proporção regiões onde há um ambiente urbano estruturado e onde prepondera a pobreza entre os seus habitantes, senão vejamos:

'Uma catástrofe 'natural' de intensidade idêntica causa menos vítimas em um país rico do que em um país pobre', lembra Ramonet. E parte para os exemplos: 'o sismo de Bam, no Irã, ocorrido em 26 de dezembro

de 2003, e de 6,8 graus na escala de Richter, fez mais de 30 mil vítimas. Três meses antes, em 26 de setembro de 2003, um abalo mais violento (8 graus) na ilha Hokkaido, no Japão, não deixou mais do que alguns feridos, e nenhum morto. Outro exemplo: em 21 de maio de 2003, um terremoto de 6,2 graus atingiu a Argélia e causou mais de 3 mil mortes. Alguns dias mais tarde, um sismo mais violento – 7 graus – chacoalhou o noroeste do Japão e não deixou nenhum morto'.

É evidente que nas cidades não apenas do Brasil, como em outros lugares do mundo, as localidades menos favorecidas socialmente, são as que mais padecem com a desestruturação urbana e com a precariedade dos serviços públicos.

Caso mais recente e mais local ocorreu no estado da Paraíba no ano de 2008, especialmente na cidade de Sousa. Naquele ano, devido às fortes chuvas que ocorreram em todo o Estado acima da média, dezenas de famílias ficaram desabrigadas na referida cidade, contudo todas as famílias que ficaram desabrigadas eram pessoas que viviam em sub-moradias, e em áreas de risco enquanto que as pessoas que moram nos bairros mais urbanizados da cidade não sofreram sequer o perigo de verem as suas casas desabarem.

Visto dessa forma, as “catástrofes naturais”, antes vista como fatalidade, ocasionada pela força da natureza é antes de tudo, um problema social, onde a omissão do poder público com a missão de reorganizar e reestruturar o ambiente urbano promovendo a habitação digna e o acesso a serviços públicos de qualidade é quem impulsiona o sofrimento desnecessário de milhares de famílias que são entregues ao descaso.

A ocupação desordenada acaba por deixar cidades inviáveis, visto que pessoas que moram em bairros periféricos, e pagam IPTU, são servidos com serviços públicos precários e com calamitosas condições sanitárias. As áreas a margem da urbanização e entregues ao descaso pelo poder público tornam-se mais suscetíveis aos desastres ambientais que as pessoas que moram nas áreas mais urbanizadas da cidade.

4. DESENVOLVIMENTO URBANO E O BEM ESTAR SOCIAL

Como conclamado anteriormente, a necessidade de o Estado intervir na propriedade privada vem crescendo na medida em que as relações sociais se tornam mais complexas, é de bom proveito a toda a coletividade que, o proprietário faça o bom uso e gozo de seu direito individual, mas em observância ao bem comum.

Como pode-se perceber, foi abandonada a ideia de que o direito de propriedade é um direito absoluto e individual dando ensejo ao Estado a limitar esse direito para se evitar que o mesmo seja exercido abusivamente ou simplesmente seja usado como justificação à vontade do proprietário de não querer dar a sua propriedade qualquer destinação.

Tal intervenção se justifica pela função social que é dada à propriedade, em especial a propriedade urbana, que é o tema deste trabalho. A função social dá à propriedade urbana um valor maior que o valor meramente individual, o dono deve procurar dispor de seu bem, usando e gozando do mesmo de forma que beneficie a toda a coletividade, isto é, fazendo que a sua propriedade urbana integre o sistema urbanístico da cidade de tal forma que proporcione bem-estar a todos os habitantes da mesma. É sob a luz da função social da propriedade que o município pode, por exemplo, por necessidade pública, desapropriar alguns um ou mais imóveis para que se abra uma nova rua a fim de melhorar o sistema de circulação de transportes numa cidade, trazendo mais benefícios a toda a população.

Outro exemplo é o fato de uma única pessoa ou várias delas possuírem imóveis urbanos em áreas bastante valorizados de uma cidade, como no centro, sem lhes dar nenhuma destinação a fim de gerar especulação imobiliária. O que é bastante danoso à cidade, porque o espaço que poderia ser usado para a habitação não lhe é dado nenhum uso, e assim, obriga várias famílias a construir suas casas em áreas afastadas do centro, como em morros e encostas, consideradas áreas de risco por estarem mais sujeitos, devido a sua geografia, a desmoronamentos de terra nas épocas chuvosas.

A qualidade de vida está intimamente ligada ao desenvolvimento urbano, conforme citado anteriormente no segundo capítulo, um ambiente urbano saudável propicia aos indivíduos que nela habitam as condições necessárias para que os mesmo exerçam todas as suas faculdades físicas e psicológicas para o desenvolvimento dos mesmos e da sociedade de um modo geral.

O próprio conceito de urbanismo mudou junto com o direito de propriedade, pois, falar em urbanismo relegava-se apenas a conceitos estilísticos, em panoramas visuais, à própria estética da cidade, contudo, este conceito vem mudando, seguindo a evolução do direito de propriedade, o urbanismo, segundo Hely Lopes Meirelles (2000, p. 433) afirma que conceitualmente "evoluiu do estético para o social".

(Hely Lopes Meirelles apud Luiz Anhaia Mello) (2000, p. 433), explica que:

O Urbanismo tem aspectos artísticos, científicos e filosóficos, porque 'é fundamentalmente uma arte – criação de sínteses novas; uma Ciência – que estuda metodicamente os fatos; e uma filosofia – com a sua escala própria, preservando, impondo e exigindo a precedência de valores humanos e espirituais em face dos mecânicos e imobiliários'.

Ainda nos ensinamentos de (Hely Lopes Meirelles apud Bezerra Baltar) (2000, p. 433), onde conclui que:

"em suma, o que entendemos hoje por Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação, circulação no espaço urbano. Uma ciência capaz de definir esse objetivo, uma técnica e uma arte capazes de realizá-lo. Uma disciplina em síntese"

Em síntese mais que apropriada Hely Lopes Meirelles (2000, p. 433) afirma que:

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

O urbanismo se estende da área urbana do município até a sua zona rural, no campo da ecologia e da proteção ambiental, mas é dada primazia à área urbana do mesmo por ser neste que concentra a maior parte das atividades humanas, o urbanismo é visto como um sistema de cooperação entre o ente estatal e a sociedade, sendo expressão de desejo coletivo, mas o mesmo só se concretiza

mediante a imposição legal, com a previsão de uma série de limitações aplicadas pelo poder público ao direito de propriedade do indivíduo. É sob estas características que leciona o professor Hely Lopes Meirelles (2000, p. 435) que: “O urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social”. E traz como forma da sua concretização a necessidade de (2000, p. 435) “para a ordenação da vida em sociedade, cada componente do agregado humano deve ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo em retribuição segurança, higiene, conforto e bem-estar coletivos”.

Dentro deste contexto é que surge o Direito Urbanístico, como solução jurídica para as exigências urbanísticas dos nossos municípios contemporâneos, estando o mesmo inserido na área do Direito Público e é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, (2000, p. 435) “destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Diante este conceito, fica evidenciado que o direito urbanístico visa à ordenação das cidades, mas seus institutos incidem também sobre as áreas rurais daquele município.

As limitações urbanísticas, caracterizadas dentro do direito urbanístico, são preceitos de ordem pública, derivados do poder de polícia que é um instituto imprescindível para Administração Pública. Hely Lopes Meirelles (2000, p. 437) demonstra as formas de exteriorização dessas limitações afirmando que: “exteriorizam-se em limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer)”.

Essas limitações não visam tolher o direito de propriedade do indivíduo, mas colocar o uso da propriedade individual em benefício de toda a coletividade. Dessa forma, preceitua mais uma vez Hely Lopes Meirelles (2000, p. 439) que:

As limitações urbanísticas, como as administrativas, se embasam no art. 170, III, da CF, que condiciona a utilização da propriedade à sua função social. São, portanto, limitações de uso da propriedade, e não da propriedade em sua substância; são limitações ao exercício de direitos individuais, e não aos direitos em si mesmos. E, exatamente por não atingirem a substância da propriedade, nem afetarem o direito individual em sua essência constitucional, é que as limitações urbanísticas podem ser expressas por lei ou regulamento de qualquer das entidades estatais, desde

que observem e respeitem as competências institucionais de cada uma delas.

A interferência do poder público só poderá ocorrer mediante previsão legal, cabe à União, como se verá a seguir com relação à competência, legislar sobre direito urbanístico de forma genérica, devendo os Estados da federação complementar a norma federal e aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, adequar a norma genérica à realidade do município, sendo que a intervenção na propriedade visa o bem estar de toda a população, visto que, a propriedade urbana faz parte da cidade, a completa, formando-a e a cidade por sua vez pertence a todos os seus habitantes devendo responder às necessidades coletivas, garantindo o bem-estar social devendo o poder público agir como um orientador para o particular para que ele possa fazer bom uso de sua propriedade. Sobre este tema, mais uma vez Hely Lopes Meirelles, (2003, p. 568), nos ensina que:

Para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta anti-social da iniciativa particular.

O bem-estar social, que as limitações urbanísticas buscam oferecer a todos os habitantes do município, é basicamente um ambiente saudável ao ser humano, onde ele possa desenvolver todas as suas habilidades físicas e mentais, sendo este ambiente aquele onde existe um equilíbrio entre o ambiente urbano com o ambiente natural de forma que a urbanização possa trazer o mínimo de dano ao meio ambiente, visto que este depende daquele. Na doutrina de Hely Lopes Meirelles (2003, p. 570) podemos encontrar a seguinte conceituação de bem-estar social:

O bem estar social é o bem comum, o bem do povo geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerado; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar social é escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional.

Dentro deste conceito do publicista Hely Lopes Meirelles, pode-se destacar como características fundamentais do bem-estar social a coletividade, sendo que o bem-estar social é formado com a garantia não a um grupo de pessoas, mas a todos os habitantes do município, não estando o mesmo consolidado quando apenas um ou alguns bairros do município atingem o desenvolvimento urbano necessário para a garantia de uma vida digna dos seus habitantes, mas de toda a cidade em si, visto que a cidade deve ser vista como um grande corpo, que quando uma parte desse corpo se encontra doente, no caso um ou alguns dos bairros não encontra níveis de urbanismo básicos suficientes, acaba afetando assim o restante do corpo de forma direta ou indireta. Outra característica, dentro do conceito destacado é que, o bem-estar social propicia o desenvolvimento material e espiritual dos indivíduos, possibilitando assim que o indivíduo urbano, diante das condições favoráveis, possam desenvolver a sua capacidade física, intelectual e a associabilidade com os demais indivíduos urbanos ou rurais. E por fim, vemos como característica do bem-estar social a sua inserção dentro da Constituição Federal, como um direito e uma obrigação por parte do Poder Público para a sua consolidação, visto que a garantia do bem-estar social a todos os munícipes brasileiros é requisito básico para o desenvolvimento nacional e manutenção de uma sociedade saudável e socialmente estruturada.

Pode-se ir ainda mais longe, para encerrar essas palavras que o planejamento urbano, é uma das ferramentas necessárias para assegurar aos habitantes de dado município, o livre acesso a todos os direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º e dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal com destaque aos direitos a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer e segurança.

4.1 A QUESTÃO URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 revolucionou não apenas com relação a manutenção do município como ente federativo de terceiro grau, mantendo a inovação trazida pela Constituição Republicana de 1891 que elevou o município a qualidade de ente federativo como visto no esboço histórico do primeiro capítulo,

tendo a sua autonomia e competência fluída de acordo com o cenário político vigente, mas também ao ampliar a competência legislativa para tratar de assuntos de interesse local e a sua autonomia política, administrativa e financeira. Possibilitando a este ente federativo não apenas autonomia e competência para legislar, mas também de executar os seus planos e projetos urbanísticos.

Inovadoramente, a Constituição Federal deu ênfase à questão urbana, dedicando um capítulo exclusivamente à política urbana (Capítulo II – DA POLÍTICA URBANA. Art.182 e art. 183). Demonstrando assim que o legislador constitucional originário preocupou-se com a ordenação urbana dos municípios devido ao crescimento das cidades de forma acelerada, e também, por ser a ordenação urbana uma das formas de implementação dos direitos e garantias fundamentais e dos direitos sociais, por estarem intimamente ligados ao bem-estar social que é por sua vez alcançado com o desenvolvimento urbano do município.

Conforme descrito na Constituição, transcrevemos os novéis art. 182 e 183:

Capítulo II - Da Política Urbana

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

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

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

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

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem

oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A política de desenvolvimento urbano baseia-se no cumprimento da função social da propriedade privada urbana, onde como dito anteriormente, é o uso e o gozo pelo proprietário em favor de toda a coletividade, devendo este uso ser exercido em sua plenitude podendo o proprietário se valer de ações possessórias quando se vê-se impedido de poder usufruir de forma total ou parcial de seu bem, contudo, afasta-se do exercício do direito de propriedade o uso egoísta que tanto pode prejudicar o exercício do direito de propriedade do vizinho, sendo esta uma relação privada, ou a toda a coletividade, devendo o poder público municipal intervir para cessar o mau uso da propriedade urbana.

Ao longo do artigo 182, observa-se que o legislador constituinte originário deixou explícito que a competência para a execução da política de desenvolvimento urbano fica a cargo do poder público municipal, mas a legislação das diretrizes gerais ficou a cargo da União, como veremos mais aprofundamente no próximo tópico.

Como instrumento de implantação da política de desenvolvimento urbano é colocado o plano diretor, traz uma série de políticas públicas a serem implantadas no município, sendo o mesmo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

O inciso 2º do artigo 182 chama a atenção pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 não diz de qual forma a propriedade urbana cumpre a sua função social, cabendo ao plano diretor criado pelo município dizer quais são as exigências fundamentais para o cumprimento da função social da propriedade urbana, o que pode variar de plano diretor para plano diretor, nunca faltando o condicionamento de seu uso à função social da propriedade, unicamente a título de curiosidade e para explicar-se melhor o conceito da função social da propriedade urbana inserir-se-á a conceituação da função social da propriedade urbana dada pelo projeto de lei do plano diretor da cidade de Sousa-PB:

Art. 7º. A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos nesta lei, no mínimo, aos seguintes requisitos:

I – o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos fundamentais individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social;

II – a compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;

III – a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

IV – a compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus moradores, usuários e vizinhos

Art. 8º A propriedade urbana deve atender a função social da propriedade mediante sua adequação as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesta lei, compreendendo:

I – a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos;

II – a intensificação da ocupação do solo condicionada à ampliação da capacidade de infra-estrutura;

III – a adequação das condições de ocupação do sítio às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do município;

IV – a melhoria de paisagem urbana, a preservação dos recursos naturais e, em especial dos mananciais de abastecimento de água do município;

V – a recuperação de áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;

VI – o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação para as faixas de renda baixa;

VII – a descentralização das fontes de emprego e o adensamento populacional das regiões com maior índice de oferta de trabalho;

VIII – a regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a ampliar a oferta de habitação para a população de mais baixa renda;

IX – a promoção de sistema de circulação e rede de transporte que assegure acessibilidade satisfatória a todas as regiões da cidade.

Nesses dois artigos, percebe-se que o projeto de lei do plano diretor do referido município, mostra que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende à qualidade de vida, à justiça social, o acesso aos direitos fundamentais individuais e ao desenvolvimento econômico e social. Dessa forma fica demonstrado que o uso e o gozo da propriedade devem ser condicionados ao benefício de toda a coletividade, para que se alcance os fundamentos pregados pela Constituição Federal de 1988, no que concerne aos direitos e garantias individuais e coletivos.

Contudo, soa ser contraditório a Carta Magna ter relegado aos municípios dizer no plano diretor os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade mas estabeleceu em seu artigo 186 os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, quais sejam os requisitos: o seu aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais

disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Neste artigo pouco se aproveita para a elaboração dos critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana devido à natureza e a distinção do uso desses bens imóveis. O fato de o legislador constitucional originário ter deixado claro no texto constitucional os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural enquanto foi relegado aos municípios dizer no plano diretor como a propriedade urbana cumpriria a sua função social. Há de se perceber que a função social da propriedade rural ter sido anteriormente tratada no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964), onde o mesmo traz no seu artigo 2º os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural bastante parecido com o empregado no texto constitucional de 1988, tendo assim o legislador constitucional originário ter copiado do Estatuto da terra o novel instituto, conforme se pode ver no art. 2º do Estatuto da Terra:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O inciso 3º do artigo 182, traz, conforme contido nas Constituições anteriores estudadas no capítulo 1, a proteção ao proprietário de ter o seu bem desapropriado apenas quando receber previamente a justa indenização cabe salientar que nas Cartas anteriores, o instituto da desapropriação já era previsto para os casos de utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, havendo inclusive o decreto Nº 3.365 de 21 de junho de 1941, regulando a desapropriação urbana por utilidade pública.

O inciso 4º do artigo 182 da Constituição Federal, ainda traz alguns dos instrumentos a serem utilizados pelo poder público municipal para orientar o proprietário a cumprir a função social de sua propriedade impondo instrumentos

coercitivos quando o mesmo não cumprir a função social de sua propriedade como o parcelamento ou a edificação compulsória, a instituição do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública. No artigo 183 nos é trazido o usucapião urbano para aquele que possuir área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados para fins de moradia por cinco anos interruptos desde que não possua outra propriedade urbana ou rural.

Porquanto, apesar de os textos constitucionais anteriores à Constituição de 1988, já tratarem sobre a limitação do direito à propriedade urbana, exigindo que o uso e o gozo da mesma tenham como critério o cumprimento da sua função social e existindo alguns institutos infraconstitucionais que regulam a desapropriação tanto urbana como a rural, não tira o caráter inovador da atual Constituição, visto que a mesma se volta para o planejamento urbano com a implementação de políticas de desenvolvimento das cidades através do cumprimento da função social da propriedade urbana. Garantindo no texto constitucional a obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes criarem o plano diretor como instrumento político de ordenação urbana visando o bem-estar coletivo.

De antemão convém lembrar que a Constituição Federal coloca a função social da propriedade como princípio geral da ordem econômica, como descrito no art. 170, III:

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

...
III - função social da propriedade;

Pela preocupação do legislador constitucional originário em colocar a função social da propriedade como princípio geral da ordem econômica faz perceber que o cumprimento da função social da propriedade, mediante as políticas públicas contidas no plano diretor a ser criado obrigatoriamente por todos os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, não traz apenas o bem-estar para os municípios brasileiros, mas também o pleno desenvolvimento econômico do país.

4.2 COMPETÊNCIA ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

A Constituição Federal de 1988 tratou de enumerar a competência legislativa, administrativa e tributária dos quatro entes da federação, distribuindo-as de acordo com a predominância do interesse, ou seja, a União coube tratar dos assuntos de predominância de interesse geral, enquanto aos Estados lhe coube tratar sobre os assuntos de predominância de interesse regional e aos Municípios restou tratar dos assuntos pertinentes ao seu interesse local e por fim, o Distrito Federal, que comporta a natureza tanto de ente estatal como de ente municipal, tem em sua competência a mescla dos interesses regionais com os assuntos de interesse local.

Segundo Alexandre de Moraes Apud José Afonso da Silva (2008, p. 293 direito constitucional), competência é a:

Faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Com relação à competência administrativa, cabe à união todas as atribuições elencadas no art. 21 da CF/88. Já a competência administrativa dos Estados-Membros é a chamada competência remanescente, ou seja, é da competência dos Estados-Membros tudo aquilo que não é da competência da União ou dos municípios, compete aos Estados tudo aquilo que não lhe é vedado, ou seja, que não é da competência da União ou dos municípios. Cabe à competência administrativa dos municípios todo assunto que versar sobre seu interesse local estando, boa parte deles elencados no art. 30 da CF/88. Por fim, o Distrito Federal terá a competência administrativa tanto local como remanescente. Deve-se salientar que além das competências administrativas elencadas, todos os quatro entes da federação têm também a chamada competência administrativa comum a todos eles, que são aquelas elencadas no art. 23 da CF/88. Segundo Alexandre de Moraes (2008, p. 298):

A Constituição Federal prevê a edição de leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Com relação à competência legislativa prevê a Constituição Federal de 88 no art. 22, as matérias de competência privativa da União, que segundo Alexandre de Moraes (2008, p. pág. 299), que são definidos “preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições”. Há de se ressaltar que o vocábulo privativo, permite a delegação, mediante lei complementar, para os Estados legislar sobre a matéria elencada no art. 22. Da mesma forma que na competência administrativa comum, há também a competência legislativa aos quatro entes da federação, que são aqueles elencados no art. 24 da CF/88. Quanto à competência legislativa dos Estados-Membros a mesma é a competência remanescente, prevista no art. 25, §1º, onde lhe é permitido legislar sobre todos os temas que não lhe é vedado pela Constituição Federal, ou seja, que já seja da competência dos outros entes da federação, o Estado ainda possui a competência por delegação, que é quando a União lhe delega mediante lei complementar legislar sobre matéria que lhe é privativo, e finalizando, o estado possui competência concorrente-suplementar para legislar concorrentemente sobre os assuntos elencados no art. 24 da CF/88.

No tocante à competência legislativa do Distrito Federal, preleciona o professor Alexandre de Moraes (2008, p. 311), que:

Ao Distrito Federal, conforme preceitua o art. 32, § 1º, da Constituição Federal, são atribuídas às competências legislativas reservadas aos Estados e municípios, excetuada a competência para organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes, que é privativa da União, nos termos do art. 22, XVII, da Constituição.

A competência legislativa dos municípios é originária, por emanar da própria Constituição, onde o Texto constitucional atribui aos municípios a competência para legislar sobre matérias de interesse local, estando esta competência prevista no art. 30, I a IX, art. 144, § 8º e a de criar um plano diretor conforme descrito no art. 182, todos eles da CF/88. O município também possui a chamada competência suplementar, que é aquela em que lhe é permitido legislar a fim de suplementar, ou seja, suprir as omissões e lacunas na legislação federal e estadual desde que seja de interesse local.

Visto essas noções preliminares sobre a competência administrativa e legislativa prevista em nossa Constituição de 88, passaremos a tratar sobre a competência estatal para tratar sobre Direito urbanístico, reforçando que a Constituição Federal de 1988 preocupou-se em deixar claro em seu texto legal a competência de cada ente da federação com relação aos assuntos urbanísticos, sendo ele correlato a União, aos Estados-membros, Distrito federal e Municípios. Sobre este tema, resume Hely Lopes Meirelles (2003, p. 441), que:

No tocante a competência legislativa, esta é concorrente, restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (CF, art. 24, I, cabendo a União a edição de normas gerais (art. 24, § 1º), e aos Estados a competência suplementar sobre a matéria (art. 24, § 2º). Contudo, determina, ainda, o dispositivo constitucional que, inexistindo norma geral, a competência estadual é plena para legislar sobre Urbanismo, em atendimento às suas peculiaridades, vigorando a lei estadual até a superveniência da norma federal (art. 24, § 3º e § 4º).

Já com relação à competência administrativa, ou seja, a competência executiva, mais uma vez, Hely Lopes Meirelles resume que (2003, p. 441) que:

Dentro da competência executiva, cabe privativamente à União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (CF, art. 21, XX), permanecendo competência executiva comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (CF, art. 23, IX). Mais especificamente em relação aos municípios, possuem estes competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII).

Dessa forma vemos que é possível dentro do sistema de distribuição de competências adotada pela CF/88, que é visivelmente demarcado o que compete a cada ente federativo a respeito do Direito Urbanístico, seja legislativamente ou administrativamente.

À união coube legislar sobre a edição de normas gerais, mantendo assim em todo o território nacional, a uniformidade de princípios que regem o Direito Urbanístico para que haja assim a integração e o desenvolvimento nacional. A União criou estas diretrizes gerais de urbanismo, ao aprovar o Estatuto das Cidades, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamentando assim os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Dentro da competência dos Estados-Membros e a dos municípios, ocorre por parte do texto Constitucional, uma flexibilização das normas, lhes permitindo legislar para o atendimento de suas peculiaridades regionais e locais, fazendo uso assim de suas autonomias político – administravas.

É de bom alvitre, ressaltar que a competência do município para assuntos urbanísticos é ampla, sendo de competência originária, por estar na própria Constituição, no tocante ao Direito urbanístico lhe cabe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

...

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

E ainda instituir o plano diretor nos seguintes termos da Constituição:

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

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

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

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

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para 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.

4.3 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA DESENVOLVIMENTO URBANO

A competência municipal não pode de forma alguma ser suprimida pelas Constituições Estaduais por ser originária da Constituição federal de 1988. Dentro da competência municipal legislativa cabe ao município criar normas de interesse local, que com a relação à questão urbana, dispõe o mesmo de uma gama de preceitos normativos para ordenar o desenvolvimento urbano do município, em breve explanação sobre essas ferramentas administrativas para construir um ambiente urbano planejado, saudável e socialmente viável, Joaquim Castro Aguiar (1995, p.120) cita que:

Para promover o ordenamento territorial, o Município editará a lei do plano diretor, hoje obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; a lei de zoneamento, que estabelecerá os usos permitidos, tolerados ou proibidos para determinada área; a lei de parcelamento do solo, que conterà regras sobre loteamentos, desmembramentos e desdobramentos de glebas ou de lotes; o código de obras, com limitações ao direito de construir; o código de posturas, visando sobretudo a regular a questão sanitária etc., tudo isso com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Esses temas tratam sobre a regulamentação edilícia, cujos objetivos é o bem-estar da população e a viabilidade econômica e social dos municípios, acerca dos objetivos da regulamentação edilícia, traz Hely Lopes Meirelles (2000, p. 452) que:

Na verdade, a *regulamentação edilícia* objetiva dois aspectos bem distintos, embora oriundos das mesmas exigências sociais, e tais são o *ordenamento da cidade no seu conjunto* e o *controle técnico-funcional da construção individualmente considerada*. O ordenamento da cidade visa, precipuamente, ao *traçado urbano* e à *regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável*, com o conseqüente *zoneamento* e disciplina os *loteamentos para fins urbanos*, e ao *controle das construções*, que tem por fim assegurar as condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade à edificação, principalmente à moradia, que é a razão de ser de toda cidade.

Para finalizar os objetivos dessas ferramentas administrativas para promover a ordenação urbana das cidades Joaquim Castro Aguiar (1995, p. 122), coloca que:

Muito mais do que um plano de obras, o planejamento local deve ser integrativo, interessado no progresso da economia do município, no aproveitamento e beneficiamento dos recursos locais e na preparação das cidades como centros de serviços que estejam ao alcance de todas as classes da população.

Visto os objetivos fundamentais dessas ferramentas normativas, pode-se agora conceituar melhor cada uma delas.

Com relação ao plano diretor, será tratado de forma bem sucinta, visto que se aprofundará sobre o mesmo no próximo capítulo, basta dizer que ele é a peça chave para o desenvolvimento das cidades, sendo o mesmo de grandeza constitucional visto que a determinação de sua criação emana da própria Constituição Federal de 1988 no art. 182, que obriga a sua criação e implantação para os municípios com mais de vinte mil habitantes. O plano diretor será aprovado por lei municipal e visa organizar o funcionamento e o crescimento da cidade através de políticas que condicionem o proprietário a usufruir e gozar de seu bem de acordo com a sua função social, que para os bens imóveis urbanos, será cumprida de acordo com o que é especificado no plano diretor do município (art.182, § 2º).

Outra medida de ordenação urbana é a chamada Lei de Zoneamento, a ser aprovada pelo município, visa basicamente o controle e ocupação do solo, devendo seguir as diretrizes contidas no plano diretor. O zoneamento nada mais é do que a divisão do município em zonas de acordo com a vocação de cada uma para determinada finalidade, ou seja, mediante a lei de zoneamento, a administração pública estabelece quais as áreas do município que servirão para fins residenciais, comerciais, industriais, de prestação de serviços ou de proteção ambiental de acordo com o que é previsto no art. 30 incisos I, II e VIII da Constituição Federal de 1988.

Já a lei de parcelamento do solo, nas palavras de Joaquim Castro Aguiar (1995, p. 124) “visa a regular os loteamentos, desmembramentos e desdobramentos. O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ocorrer mediante autorização da Prefeitura”. Nesta lei o município pode dispor de normas para efetuar o desmembramento de lotes, para fins de expansão das vias públicas, e inclusive estabelecer em lei municipal o tamanho mínimo de cada lote, dessa forma busca-se uma maior organização da cidade, melhorando as condições de habitação, circulação e melhorando a estética da cidade.

O código de obras é basicamente uma ferramenta de controle das construções urbanas, que com relação aos seus objetivos, preceitua Hely Lopes Meireles (2000, p. 469), em sua explanação que:

O controle das construções urbanas é atribuição específica do município, não só para assegurar o ordenamento da cidade em seu conjunto, como para certificar-se da segurança, da salubridade e da funcionalidade de cada edificação, individualmente considerada. Este é o controle técnico funcional da construção, referente à sua estrutura e ao seu uso individual, diversamente do controle urbanístico, que cuida da integração do edifício na cidade, visando a harmonizá-lo com o complexo urbano. O controle das construções se exercita, pois, sob dois aspectos: o coletivo, para o ordenamento urbano; o individual, para adequação da estrutura da obra.

Por fim, o código de posturas, traz uma série de limitações às ações dos munícipes a fim de resolver a questão sanitária, como a higiene de logradouros públicos, a conservação e utilização das edificações, das limitações de emissão de ruídos para promover o sossego público, trata enfim de questões específicas que promovam o bem-estar coletivo dentro do ambiente urbano.

5. VIABILIDADE URBANA DENTRO DO ESTATUTO DAS CIDADES

Partindo da competência da União de instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, de acordo com o previsto no art. 21, XX, coube à União, no tocante ao direito urbanístico, legislar sobre diretrizes gerais, para serem aplicadas em todo o território nacional, servindo de parâmetros para os demais entes da federação, dentro de sua competência, seja residual ou supletiva, ou até mesmo originária, como no caso dos municípios, a quem cabe legislar sobre temas de interesse local, é que foi aprovado, após longa tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, que regulamentou os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana.

Entre os vários institutos que trazidos por este novel Estatuto, prever-se a participação da população na formulação e execução e acompanhamento dos planos de gestão urbana, conforme o teor do art. 2º, II do Estatuto das Cidades:

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;

Nas palavras do próprio relator do projeto da lei, o ex-deputado federal Inaldo Leitão (2002, p. 6), suscita que:

A aprovação do Estatuto da Cidade, por todas as razões aqui expostas, significa um arrojado instrumento de cidadania, pelo qual a população das cidades pode – e deve – participar da política urbana, a fim de enfrentar a segregação e diminuir a exclusão social. É um passo relevante em prol do ordenamento jurídico e do exercício democrático.

O estatuto das cidades coloca como peça chave à participação da população do município, para debater os principais problemas da cidade e assim buscar melhores soluções para os mesmos, inclusive, o presente estatuto, prevê que no processo de elaboração do plano diretor é garantida a participação da

população através da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas (art. 40, §4º, I).

Entre outros instrumentos de participação da população interessada, ainda se pode citar a gestão orçamentária participativa com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 44). E da gestão democrática da cidade, prevendo a criação de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projetos e planos, conforme pretendido pelo art. 43 do Estatuto das Cidades.

É nítida a preocupação do Estatuto das Cidades com a preservação do meio ambiente, sendo uma esta uma das diretrizes gerais da política urbana, conforme vislumbramos no art. 2º. VI. g, VII, XII, XIII, XIV:

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:

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

O Estatuto das Cidades demonstra grande preocupação com o meio ambiente, buscando adaptar o crescimento urbano do município com o ambiente natural, visto que o equilíbrio entre ambos é parte fundamental do plano de garantir o bem-estar a toda à população, garantindo assim um ambiente saudável para que o munícipe possa fazer uso de todas as suas faculdades mentais, espirituais e sociais.

O novel diploma ainda trata da competência da União para questões urbanas, alargando os já previstos na Constituição Federal de 1988, estatuindo o art. 3º que:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

No texto constitucional, a criação do plano diretor é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, mas o Estatuto das Cidades, no seu art. 41 alargou o número de hipóteses para a obrigatoriedade de criação do plano diretor por parte dos municípios onde:

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

- I - com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Desta forma, o texto infraconstitucional ampliou o número de hipóteses de obrigatoriedade já previstas na Constituição, por parte dos municípios, de instituírem o seu plano diretor. Contudo a ampliação do rol constitucional seria uma invasão de competência por parte do legislador ordinário? Segundo a doutrina de Jean Jacques Erenberg (2008, p. 86), confirma que:

Com efeito, no que diz respeito ao art. 41 do Estatuto da Cidade, em que pese o inciso I estar em conformidade com a disposição constitucional e o inciso III configurar-se claramente uma faculdade, os incisos II, IV e V criam uma obrigação de elaboração de plano diretor que extravasa o mandamento constitucional. Por esses preceitos, ficam obrigados à elaboração de plano diretor os municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico e os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

No entanto, é de ponderar que, a luz do sistema constitucional pátrio, que determina que é competência da União estabelecer diretrizes e normas gerais em matérias urbanísticas (art. 21, inciso XX e artigo 24, inciso I, e parágrafo 1º, da Constituição Federal), pode a lei federal remodelar o rol de municípios sujeitos à obrigatoriedade de edição do plano diretor.

Nesse cenário, a previsão constitucional serviria de parâmetro mínimo a ser seguido pelas normas infraconstitucionais (no sentido de que “não poderá haver município com mais de 20 mil habitantes sem plano diretor”).

Dessa forma, fica afastada a hipótese de inconstitucionalidade do art. 41 do Estatuto da Cidade, por ser da competência da união legislar sobre normas gerais sobre urbanismo. Contudo, tal oportunidade não alcança as Constituições estaduais por já ter assim decidido o STF¹.

1. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO 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, aprovada 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 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.

Tal norma foi tida como inconstitucional por usurpação de competência da União por norma direito constitucional estadual, por ditar normas de direito urbanístico, sendo que isto é da competência da União conforme o art. 21 da CF/88.

Contudo, se as Constituições Estaduais não podem ampliar o rol Constitucional de obrigatoriedade para a edição do plano diretor, melhor que o faça no próprio Estatuto das Cidades ou mediante emenda a Constituição ampliando o rol, visto que o Estatuto das Cidades prevê uma série de políticas a serem adotadas pelos municípios através da edição do plano diretor, tais políticas visa à ordenação urbana, para garantir a todos os munícipes um ambiente urbano saudável, socialmente viável, onde possam desenvolver todas as suas aptidões intelectuais, espirituais e sociais, logo a adoção dessas políticas deveriam ser obrigatórias a

¹ STF, ADIn n. 826/9, AP, Rel. Min. Sydney Sanches, j. Em 17.09.1998, DJ de 12.03.1999.

todos os municípios brasileiros, para que os mesmos cresçam de forma organizada e viável. A obrigatoriedade prevista tanto no texto constitucional quanto na lei infraconstitucional é limitada tendo em vista a importância desses institutos para todas as cidades, independentemente do número de habitantes, de integrarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, que integrem áreas de relevante interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Mesmo as cidades de pequeno porte, devem possuir um plano diretor, pela viabilidade técnica e política, por estas não apresentarem problemas urbanos sérios e que o planejamento antecipado evitaria maiores complicações de implantação de políticas urbanas quando as mesmas já tiverem alcançado mais de vinte mil habitantes ou qualquer outra hipótese do art. 41 do Estatuto das Cidades.

Neste mesmo tema, é cabível a indagação de que, pelo fato de a Constituição Federal estabelecer que "a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (art. 182, § 2º). Caso o município não possua plano diretor, a propriedade urbana estaria isenta de cumprir com a sua função social?

Nestas mesmas linhas, aduz Jean Jacques Erenberg (2008, p. 21) que:

No entanto, e levando-se em consideração o fato de que menos de 30% das cidades brasileira conta com mais de 20 mil habitantes, é necessário buscar elementos de aferir se as propriedades urbanas localizadas em municípios de menor porte, ou seja, nos quais habitem até 20 mil habitantes, estão ou não sujeitas ao regime jurídico de cumprimento da função social da propriedade urbana quando o Poder Público local não tenha exercido a faculdade de elaborar um plano diretor.

Para afastar a possível resposta positiva para este tema, melhor será alargar ainda mais as possibilidades para a obrigatoriedade do plano diretor.

Enfim, deve-se chamar a atenção para outro artigo do Estatuto das Cidades, que inova com questão a política urbana, que é o art. 40 §3º do mencionado instituto que assim determina:

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

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O novel instituto tem por finalidade manter a norma municipal em sintonia com os anseios dos munícipes, visando uma melhor adequação entre as normas técnicas, existentes no plano diretor, com a realidade social, política e financeira do município, onde, mais uma vez com a sua peculiar sabedoria, Jean Jacques Erenberg (2008, p. 82) aduz que:

Com isso, visa a Lei evitar o engessamento das normas urbanísticas e garantir que sejam efetivamente atingidas as finalidades para as quais o plano é elaborado, acompanhando as alterações sociais, econômicas e tecnológicas, bem como o crescimento da cidade e as novas necessidades decorrentes das alterações do perfil de cada município.

No mesmo artigo 40, só que agora no parágrafo 2º que assim estatui: “§2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Desta forma, o plano diretor, previsto na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades deverá englobar não apenas a zona urbana, mas também a zona rural, onde melhor enfoca sobre o assunto ilustre Jean Jacques Erenberg (2008, p. 84) que assim disserta:

Dessa determinação legal é possível extrair a idéia de que a política urbana de dado município deve abranger não somente a denominada zona urbana, que pode ser definida como “área assim considerada e dotada de edificações contínuas, destinadas à habitação, ao trabalho e à recreação, circunscrita por um perímetro fixado em lei municipal”, mas também a sua zona rural. No entanto, não poderá o legislador municipal prescrever políticas agrárias ou disciplinar o uso de imóveis rurais (art. 22, inciso I, da Constituição Federal), devendo ater-se aos aspectos urbanísticos, como, por exemplo, a organização do trânsito de veículos entre centros urbanos e áreas rurais.

O Estatuto das Cidades, como norma de diretrizes gerais, estatui algumas das ferramentas administrativas para que o município, mediante aprovação do plano diretor, possa exigir e em último caso obrigar o proprietário de imóvel urbano, a fazer com que sua propriedade cumpra a sua função social, estabelecida no próprio plano diretor. Dentre todas as existentes daremos prioridade ao IPTU progressivo, devido a sua inovação dentro do Direito Urbanístico.

Segundo de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2006, p. 594): IPTU progressivo nasce de:

Uma lei municipal específica prevendo a instituição da obrigação em uma área determinada constante do plano diretor; essa lei específica estabelecerá as condições e os prazos para a constituição e o cumprimento da obrigação de edificar, parcelar ou utilizar o solo urbano

Parte da área da cidade, prevista em lei específica, normalmente aquela onde se encontram imóveis subutilizados, que são aqueles imóveis que não possuem o aproveitamento mínimo previsto no plano diretor, fugindo assim da sua função social. Os donos desses imóveis subutilizados serão notificados para que utilizem, edifiquem ou parcelem o referido imóvel, sendo esta notificação averbada no cartório de registros de imóveis. A partir dessa notificação os proprietários terão um prazo legal, previsto na lei municipal, que segundo o Estatuto das Cidades não poderá ser inferior a um ano a partir da notificação para que o mesmo protocole o projeto no órgão competente e não menor que dois anos, a contar da aprovação do projeto apresentado pelo proprietário, para dar início ao plano apresentado. Cabe aqui ressaltar que de acordo com o que nos alerta Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (pág. 594): “a transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação, edificação ou utilização compulsórios, sem interrupção de quaisquer prazos”.

Caso seja descumprida a obrigação de parcela, edificar ou utilizar, o município é obrigado a, conforme o art. 7º do Estatuto a aplicar o IPTU progressivo no tempo, onde a cada ano que o proprietário descumprir a obrigação a alíquota desse imposto será aumentada gradativamente pelo prazo de cinco anos seguidos, onde a luz da doutrina de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2006, p. 595):

O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na mesma lei específica que determinou o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios em áreas determinada, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitando a alíquota máxima de quinze por cento.

A cobrança do IPTU progressivo no tempo visa compelir o proprietário a dar algum fim a sua propriedade urbana, devendo a administração pública dessa forma evitar que imóveis deixem de ser utilizados, ou que sejam usados apenas para especulação imobiliária.

Em último caso, apesar da cobrança de IPTU progressivo no tempo o proprietário continuar inerte, a administração pública procederá à desapropriação do

imóvel mediante o pagamento de títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos sob os ditames do art. 8º, § 1º do Estatuto das Cidades:

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

Sendo que a administração pública, após o prazo de cinco anos cantados da desapropriação, deverá dar a propriedade urbana, assim como o proprietário alguma destinação.

Outro instituto que chama atenção é o direito de preempção por parte da administração pública, onde sobre determinada área do município, determinada por lei específica, a administração pública terá o direito de preferência sob a alienação destes, ou seja, caso o proprietário de algum imóvel situado nesta área delimitada em lei resolva vender o seu bem, deverá o mesmo fazer a proposta primeiramente a administração pública que terá o prazo de trinta dias para se manifestar se quer comprá-lo ou não, caso o município não se manifeste ou se manifeste no sentido de não querer adquirir o imóvel, o proprietário estará autorizado a fazer a proposta à outra pessoa física ou jurídica nos moldes do art. 25 e seguintes do Estatuto das Cidades.

5.1 O PLANO DIRETOR E A REESTRUTURAÇÃO URBANA

Segundo Hely Lopes Meirelles (2000, p. 447):

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é um 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 legal técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com a supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da

Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ao afetem a coletividade.

Para Carlos Henrique Dantas da Silva (2008, p. 7)

Segundo a Constituição de 1988, o plano diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sendo instituído na forma da lei complementar, dispõe sobre a política urbana do município, organizando o funcionamento e o crescimento da cidade.

O plano diretor, a ser aprovado obrigatoriamente pelas cidades com mais de 20 mil habitantes e as demais previstas no rol do art. 41 do Estatuto das Cidades, é uma ferramenta administrativa importante não apenas para organizar, mas fazer com que a propriedade urbana desempenhe a sua função social de acordo com os critérios estabelecidos no mesmo. O mesmo ao ser aprovado por determinado município, deverá estruturar-se de acordo com a realidade local, instituindo medidas que melhor correspondam aos anseios daquela população, usando como parâmetros às diretrizes gerais estabelecidas dentro do Estatuto das Cidades, anteriormente estudadas. Sob este ponto, Carlos Henrique Dantas da Silva (2008, p. 7), estabelece que:

O plano diretor estabelecerá as diretrizes, as normas, os programas e os projetos para o desenvolvimento da cidade. Para isso será necessária a incorporação dele no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro necessário.

Isso porque o plano diretor não apenas visa uma ação positiva do proprietário com relação ao seu bem imóvel que não cumpre a sua função social, mas também do próprio poder público com a implementação de obras que têm por base melhorar e ampliar a estrutura urbana da cidade, como por exemplo, o próprio plano pode prever a abertura de novas ruas pelo poder público a fim de melhorar o fluxo do trânsito.

Sobre essa finalidade do plano diretor, Carlos Henrique Dantas da Silva (2008, p. 34) alerta que:

Devemos começar a pensar nos planos diretores não somente como ferramentas para a construção de infra-estruturas urbanas, mas também como oportunidade de criar junto à população um planejamento para fazer a cidade ganhar dinheiro, competindo em recursos externos e favorecendo

novas ou tradicionais formas de produção de comércio. Um plano diretor não deve ser somente uma proposta arquitetônica; haverá que incluir também propostas e projetos para o empreendedorismo empresarial e para a melhoria da qualidade dos direitos básicos da população.

O plano diretor visa executar uma série de medidas para urbanizar a cidade melhorando a qualidade de vida dos seus cidadãos, executando projetos com a participação da população tanto na sua elaboração como no acompanhamento da sua implantação, exigindo do poder público e do particular o cumprimento de sua parte, através do condicionamento de sua propriedade à função social pregada no plano diretor e a aplicação dos recursos do município em uma série de obras de infra-estrutura.

Nos mostra Jean Jacques Erenberg (2008, p. 74) que:

Além disso, a existência de plano diretor é condição indispensável para a imposição de obrigações e conseqüentes sanções ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal).

É através da aprovação e implantação do plano diretor, que os objetivos constitucionais almejados saem do texto legal para a realidade, tornando palpável o sonho de uma sociedade viável. Para a concretização deste fim é imprescindível a intervenção do poder público na propriedade privada a fim de adequar o seu uso e gozo nos moldes da função social favorecendo dessa forma a toda a coletividade. Nestes termos, José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 690) alude sobre o aludido sistema que:

O texto constitucional revela a existência de um direito contraposto a um dever jurídico. Dizendo que a propriedade deve atender à função social, assegura o direito do proprietário, de um lado, tornando inatacável sua propriedade se consoante com aquela função, e de um lado, impõe ao Estado o dever jurídico de respeitá-la nessas condições. Sob outro enfoque, o dispositivo garante ao Estado a intervenção na propriedade se descompassada com a função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional.

Dessa forma, e de acordo com todos os instrumentos estudados anteriormente sobre o Estatuto das Cidades, percebe-se que, o plano diretor, é uma ferramenta útil à administração pública para promover a urbanização das cidades como um todo, abrangendo tanto a área urbana como a rural, tendo inserido em seu

corpo as diretrizes gerais instituídas no Estatuto da Cidade que buscam adequar o uso e o gozo da propriedade urbana as exigências da função social da propriedade solidificadas no plano diretor através da intervenção do poder público no direito de propriedade. Havendo para tanto, a participação popular, na criação, implantação e acompanhamento do mesmo de acordo com os anseios e necessidades dos munícipes e a previsão de uma série de políticas a serem implantadas pela própria administração pública como o investimento na infra-estrutura urbana a fim de garantir o bem-estar social e um ambiente viável e saudável, para que todos os munícipes possam desempenhar o pleno desenvolvimento de suas faculdades físicas, intelectuais, espirituais e sociais, garantindo dessa forma o equilíbrio entre o homem e a natureza e o equilíbrio social.

5.2 INVIABILIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR PELA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO

O plano diretor, como dito anteriormente encontra respaldo no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estando no § 1º certificada a sua obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Apesar de esta obrigatoriedade estar explícita desde a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, poucos foram os municípios que efetivamente o criaram e implantaram o plano diretor, respeitando a obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal, contudo, tal inércia era justificada pelo fato de não haver uma norma regulamentadora do referido tema, que apontassem quais os requisitos, e instrumentos que deveriam estar inseridos dentro do plano diretor, visto que a Constituição traz de maneira vaga o que é e como deve ser a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, a União dentro de sua competência legislativa, editou após 13 anos da promulgação da Constituição, A lei nº 10.257, estabelecendo diretrizes gerais para a aprovação e implantação do plano diretor pelos municípios brasileiros, inclusive alargando a obrigatoriedade para a instituição do plano diretor pelos municípios inseridos nas hipóteses elencados pelo art. 41 do presente estatuto.

O Estatuto da Cidade prevê no seu artigo 50 que: “os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos”. Contudo, o presente artigo já fora modificado pela Lei nº 11. 673 de 08 de maio de 2008, que tem o objetivo de prorrogar o prazo para a elaboração do plano diretor pelos municípios.

Após oito anos da aprovação do Estatuto das Cidades, parte dos municípios obrigados a editarem o seu plano diretor ainda não o fizeram, desrespeitando tanto o texto constitucional quanto à norma infraconstitucional, enquanto isso as cidade continuam crescendo de maneira desordenada, encarecendo ainda mais o processo de urbanização com a lentidão em aprovar o plano diretor.

Mesmo com a aprovação do plano diretor pela câmara municipal, deve-se frisar que a implantação do mesmo é de forma gradual pelo poder público em perspectivas de médio e longo prazo, dessa forma, quanto mais se demora a elaborar o plano diretor, mais ainda para a implantação de suas normas no município.

A mora na aprovação do plano diretor gera a indagação de saber o porquê da morosidade do poder público dos municípios obrigados a regulamentar um instrumento que visa racionalizar a administração pública municipal, trazendo o crescimento econômico e desenvolvimento social a todos os munícipes, inclusive os mesmos responsáveis pela gestão do mesmo?

Parte desta resposta é encontrada em estudo feito no Estado de São Paulo, onde conforme demonstra Roberto Braga (2009):

A atual obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais, imposta pela Constituição Federal de 1988 (artigo 182), não é novidade para os municípios paulistas. Já em 1967, a então Lei Orgânica dos Municípios (Lei n. 9.842/67, posteriormente alterada pelo Decreto Lei Complementar n. 09 de 31 de dezembro de 1969) determinava a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor (então denominado plano diretor de desenvolvimento integrado, o chamado de PDDI) a todos os municípios paulistas, e mais ainda, estabelecendo como punição aos municípios faltosos, a proibição de auxílio financeiro pelo Estado.

O referido autor aponta o estudo feito em 1975, pela Faculdade de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, que tinha como coordenador o professor Eurico Andrade Azevedo, o estudo chamado de “Avaliação

do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo”, tendo o presente estudo pesquisado 107 municípios paulistas.

Segundo o autor, o estudo realizado após seis anos da implantação da obrigatoriedade nos municípios paulistas de criarem um plano diretor mostrou que boa parte dos municípios estudados ou não tinham implantado o plano diretor ou o tinham abandonado, sobre este estudo, Roberto Braga (2009) expõe os motivos do fracasso dos PDDI's paulistas, senão vejamos:

A obrigatoriedade da elaboração do plano diretor não conscientizou os agentes públicos municipais da importância do planejamento enquanto um processo mais eficiente de gestão, os quais encaram o plano apenas como uma exigência burocrática e inútil ou como um instrumento útil apenas para facilitar a obtenção de financiamentos públicos.

Sobre esta conclusão pode-se tirar que, não basta apenas à obrigatoriedade de implantação do plano diretor pelos municípios que se enquadram no art. 182 §2 da Constituição federal ou do art. 41 da lei nº 10.257/2001, é necessário uma conscientização tanto dos munícipes para a participação na feitura e implantação do plano diretor, como dos próprios gestores públicos para a importância do plano diretor até mesmo como instrumento de governabilidade. Por analogia, comparamos a necessidade de conscientizar os munícipes sobre a importância de os mesmos participarem da criação e implantação do plano diretor com o princípio da gestão democrática, princípio este pertencente à seara do direito ambiental e que pode ser empregado também no direito urbanístico em virtude de ser o planejamento urbanístico uma das ferramentas para garantir um meio ambiente ecologicamente saudável. Nas palavras de Talden Farias (2007, p. 64):

O princípio da gestão democrática do meio ambiente assegura ao cidadão o direito à informação e a participação na elaboração das políticas públicas ambientais, de modo que a ele deve ser assegurado os mecanismos judiciais, legislativos que efetivam o princípio.

Ainda na linha de raciocínio de Roberto Braga (2009) sobre os motivos que levam ao fracasso da implantação do plano diretor o mesmo menciona que:

A elaboração da maioria dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local, o que tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam sua implantação: a) os planos ficam interessantes tecnicamente mas inviáveis politicamente; b) os planos não

ficam bons nem tecnicamente nem politicamente pois os elaboradores não conhecem a realidade local e; c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou de sua elaboração e, portanto, não encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação.

A elaboração do plano diretor deve contar com a assessoria de órgãos ou empresas que não participem da administração local, principalmente quando o município não conta com instrumentos próprios para o fazê-lo, contudo, tal gerência deve servir principalmente para adequar os anseios populares ao texto da lei a ser aprovada, e nunca substituir a realidade local por termos meramente técnicos, por correr assim o risco de o plano diretor ser tecnicamente ideal, mas politicamente inaplicável por se constatar profundamente com a realidade local.

Como sugestão para a implantação de um plano diretor, apresenta-se aqui mais um comentário de Roberto Braga (2009), onde sugere que:

Para finalizar, gostaríamos de frisar que como condição fundamental, sem a qual qualquer outra é inútil, que é a necessidade de que a administração municipal tenha interesse legítimo em elaborar o plano diretor, ou seja, que o veja como um instrumento, dentro de um processo de planejamento democrático mais amplo que possibilite um aprimoramento da gestão territorial do município e não somente como imposição legal ou comodismo. Com algumas doses de interesse público, criatividade e profissionalismo, é possível se chegar a um bom plano diretor.

Por fim, é necessário frisar que, por trás da mora na aprovação e implantação do plano diretor, se esconde interesses políticos que se sentiriam prejudicados com a gestão democrática do território urbano. Como se sabe, o plano diretor relativiza o direito fundamental há propriedade, condicionando seu uso individual a sua função social, de maneira que seu uso pelo particular beneficie a toda a coletividade.

Todas as políticas adotadas restringem o uso e o gozo da propriedade urbana, mediante instrumentos já estudados como o IPTU progressivo no tempo, este instrumento visa evitar que o proprietário, principalmente para fins de especulação imobiliária, deixe de usufruir seu bem como se deve que no caso é dando alguma destinação específica para o mesmo que esteja de acordo com o consubstanciado no plano diretor.

São os grandes proprietários de imóveis urbanos, que devido ao seu poderio econômico, quem mais influenciam na política municipal, de forma a evitar

que o poder público municipal interfira nos seus interesses individuais. Tal entrave à democratização do uso do solo urbano gera prejuízos a ambas as partes, tanto a coletividade como ao individual, como será visto a seguir, tem essas medidas como escopo o pensamento de que o direito de propriedade individual é absoluto, servindo unicamente ao proprietário e não ao restante da coletividade, apesar da evolução do direito de propriedade, que caminha para a sua limitação em favor de todos, ainda predomina o pensamento de que o mesmo ainda é absoluto, devendo o poder público intervir para condicionar o direito de propriedade a sua função social.

5.3 A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO COM O PLANO DIRETOR E O SEU PREÇO SOCIAL E JURÍDICO

Diante todo o trabalho até aqui exposto, ficou evidenciada a origem, os fundamentos legais, e a finalidade do plano diretor, previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto das Cidades.

Este é basicamente uma ferramenta administrativa, de uso obrigatório para os municípios que se enquadram no art. 182, §1º da Constituição federal e no art. 41 do Estatuto das Cidades, e entendemos ser facultativo para os demais municípios que não se enquadrem nos referidos artigos, inclusive por menção do art. 41, III que assim esclarece: "onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal". Dessa forma, observa-se que qualquer município pode adotar o plano diretor como instrumento de ordenação urbana por não haver qualquer vedação legal, até mesmo se houvesse a mesma seria inconstitucional por atacar a autonomia municipal quanto à competência de poderem legislar sobre normas de interesse local.

Apesar da especial atenção dada pela nossa Constituição Federal de 1988 a questão urbana, é nítida o descaso de muitos poderes municipais de várias cidades brasileiras com a elaboração e aplicação de um plano diretor.

Mas o que isso acarreta ao município, em especial aos seus habitantes?

Como dito anteriormente, as pessoas começaram a se mudar para as cidades para ali poderem viver melhor, contudo o crescimento desordenado das mesmas fez com que as cidades não apenas perdesse essa capacidade de oferecer

aos munícipes uma vida melhor como também a tornou uma das maiores agressoras ao meio ambiente.

O plano diretor surgiu como estratégia para resolver ou pelo menos minimizar os problemas causados pelo desordenamento urbano, disponibilizando ao agente político uma série de ferramentas para adequar a propriedade urbana dentro dos paradigmas da função social da propriedade, visto que parte do desordenamento urbano é causado pelo mau uso da propriedade urbana.

Com a omissão dos municípios brasileiros em editar e implantar um plano diretor é justamente o agravamento dos problemas já causados pelo desordenamento urbano, sendo que este problema está se tornando cada vez mais comum à medida que os municípios vão crescendo, dessa forma, a morosidade acaba por dificultar a implantação das políticas de urbanização as encarecendo visto que a cidade não para de crescer, independentemente de o poder público tomar alguma iniciativa ou não. Sobre este tema, Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca (2002, p. 325) assevera que: “a favelização atinge 30% das cidades brasileiras; são 3.905 favelas no país, e 930 mil domicílios cadastrados pelas prefeituras em favelas”. Dessa forma percebe-se que o crescimento desordenado das cidades acarreta uma vasta gama de problemas sociais, pelo fato de milhões de pessoas serem submetidas a condições subumanas de moradia, morando em áreas de risco e é claro, prejudicando muito mais o meio ambiente do que seria se o poder público tivesse feito o zoneamento urbano de modo a possibilitar a essas pessoas um local menos sujeito às adversidades climáticas, oferecendo a elas todos os serviços básicos como água e luz favorecendo a estas uma moradia mais digna e longe de locais que devem ter o meio ambiente natural preservado.

Como boa parte dessas moradias irregulares se encontram longe dos serviços de saneamento básico, educação e saúde, há nessas áreas um crescente índice de violência devido ao descaso estatal, que acaba por marginalizar as pessoas que ali moram.

Além dos danos à dignidade da pessoa humana e o desrespeito ao meio ambiente, ainda se pode elencar os prejuízos econômicos causada a própria cidade, visto que, a falta de urbanização acarreta graves prejuízos sociais e com isso, os habitantes daquela referida área perdem a possibilidade de desenvolver todo o seu potencial físico, social, intelectual, espiritual e econômico.

Pior ainda é saber que, vendo a cidade como um corpo, quando determinada parte não vai bem, acaba dessa forma afetando todo o resto, dessa forma, um bairro não urbanizado, onde os seus moradores não têm acesso a condições dignas de sobrevivência acaba afetando também os que moram nas áreas mais nobres onde tem a disposição todos os serviços básicos oferecidos pelo Estado. Sobre este tema, aponta Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca (2002, p. 324) que: “acrescente-se que os problemas de transporte e circulação, poluição de todo tipo, insegurança e todos os demais oriundos da alta concentração populacional atingem a todos indistintamente”.

O direito urbanístico é mais do que simples normas que contém termos técnicos que visam organizar o espaço urbano, como dito anteriormente é ferramenta para que o poder público municipal assegure a todos os cidadãos o gozo dos direitos e garantias fundamentais, conforme nos informa Jean Jacques Erenberg (2008, p. 19):

O Direito Urbanístico é ferramenta fundamental para a consecução dessa tarefa de gerenciar as cidades por intermédio da aplicação das normas de Direito Público, no sentido de conceder a cada habitante, bem como à comunidade como um todo, a cota de bem-estar que almejamos e da qual a Constituição nos faz merecedores.

Mais atentatório que ao uso e gozo dos direitos e garantias individuais e sociais, a omissão do poder público com a elaboração e implantação do plano diretor é um atentado contra a soberania da vontade popular que mediante um poder constituinte originário, redigiu a Constituição Federal de 1988, depositando nela todos os seus anseios de ter uma vida melhor. A omissão do poder público municipal com o mandamento Constitucional e da lei infraconstitucional que obriga aos municípios dentro daquelas hipóteses, a ter um plano diretor e a editar todas as normas referentes à organização urbana do município fere a soberania constitucional, dessa forma também entende Jean Jacques Erenberg (2008, p. 19) que assim menciona:

Sem que as normas constitucionais sejam plenamente realizadas, caminha-se em direção à crise de legitimidade que conduz ao triste e preocupante caminho da desagregação, do estado paralelo, da desintegração das instituições, da convulsão social e, talvez, da ruptura do tecido social e, por fim, total falência do Estado de Direito.

Dessa maneira, a omissão do poder público prejudica a todos os municípios, por desrespeitar o legítimo cumprimento das normas Constitucionais, dificultando o acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais individuais e coletivos pregados por nossa Constituição Federal.

6. CONCLUSÃO

Da análise da evolução histórica do direito de propriedade, percebem-se que a intromissão cada vez maior do Estado no uso e gozo da propriedade do particular é fruto da necessidade de toda a coletividade visto que a organização social exige o condicionamento do bem imóvel particular a sua função social, onde esta por sua vez, estabelece que o direito de propriedade deva ser exercido em sua plenitude, mas de forma a não apenas favorecer o proprietário como também a toda a coletividade. O que se procura não é cercear o direito de propriedade e sim evitar o seu mau uso, em que o uso indevido evita o desenvolvimento social econômico de toda a cidade, causando prejuízos aos não proprietários, mas também ao próprio proprietário do bem imóvel.

É sob o fundamento do interesse coletivo que o Estado intervém na propriedade urbana de forma a ditar ao proprietário como ele deve fazer o bom uso de seu bem. O Estado intervém na propriedade privada através de uma série de instrumentos normativos, com destaque para o Estatuto das Cidades que traça diretrizes gerais, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, para que os municípios editem o seu plano diretor de acordo com as necessidades locais.

O plano diretor visa à adequação do bem imóvel a sua função social, devendo também dizer que quando o bem imóvel cumpre a sua função social, é o plano diretor um instrumento administrativo, em que é imprescindível, na sua feitura e execução, a participação popular, traçando planos de organização urbana, vinculando a propriedade privada a sua função social e o poder público a aplicação de uma série de projetos que visam o melhoramento urbanístico da cidade.

Deve-se entender o direito urbanístico não apenas como uma série de normas técnicas para a construção de um prédio, por exemplo, ou como apenas normas que tratam da estética urbana, mas sim como um ramo do direito de cunho social, pois se preocupa com a adequação da cidade aos preceitos de bem-estar social, procurando favorecer ao cidadão o acesso a toda infra-estrutura urbana que lhe possibilite uma vida melhor, ou seja, que possibilite ao homem alcançar todo o seu potencial, seja social, econômico, intelectual e espiritual, garantindo assim o exercício dos direitos individuais e sociais previstos na Constituição Federal.

Deve o direito urbanístico tornar viáveis políticas que visam o estabelecimento da função social não apenas da propriedade urbana privada, mas de toda a cidade, favorecendo o pleno desenvolvimento humano, respeitando o meio ambiente e alcançando o tão almejado progresso econômico.

Por todo o exposto, vê-se imprescindível ao poder público tornar uma realidade palpável o que está previsto no papel; a omissão do poder público com o plano diretor inverte a função das cidades, transformando-as em um grande aglomerado de pessoas que, em sua grande maioria, vivem em condições subumanas, colocadas às margens da sociedade e desfavorecidas pelo poder público no que se refere ao acesso a serviços públicos, básicos bem como a um meio ambiente saudável, à saúde, à educação, ao saneamento básico e ao lazer, todos estes direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

O Direito Urbanístico, com todas as ferramentas de que dispõe, é um dos instrumentos que o poder público, possui para garantir aos seus cidadãos o exercício dos direitos e garantias individuais e sociais, cumprindo assim o que determina a Constituição federal de 1988.

Dessa forma, a omissão do poder público, não apenas torna ainda mais caótica a vida das pessoas que moram nas grandes cidades que não são urbanisticamente organizadas, como causa uma verdadeira crise institucional, rompendo com todo o tecido social, por desrespeitar todos os direitos e garantias individuais e os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, acarretando assim a falência do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. VICENTINO, Paulo. **Direito Administrativo**. 12º ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ARRUDA, José Jobson de A. PILETTI, Nelson. **Toda a História, História Geral e do Brasil**. 11º edição. 4º impressão. Editora ática, São Paulo – SP. 2001.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

AGUIAR, Roberto Armando **Ramos de Direito do meio ambiente e participação popular**. 2º Ed. Brasília. Edições Ibama, 1998.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função Social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor**. 1º Ed. São Paulo – SP. Letras Jurídicas, 2008.

FARIAS, Talden. **Direito ambiental: tópicos especiais**. João Pessoa-PB. Editora Universitária, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 19º Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2008.

FILHO, Wilson Madeira (organizador). **Direito e Justiça ambiental**. Rio de Janeiro. PPGSD/UFF, 2002.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade**. 2º Ed. São Paulo-SP. Atlas, 1999.

LEITÃO, Inaldo. **Estatuto da Cidade: a face urbana do Brasil**. Brasília. Centro de Documentação e Informação Coordenação de publicações, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7º Ed. São Paulo – SP. Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11º Ed. São Paulo-SP. Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª Ed. São Paulo-SP. Malheiros, 2003.

SILVA, Carlos Henrique Dantas. **Plano diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SENE, Eustáquio de, MOREIRA, João Carlos. **Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização**. São Paulo – SP. Scipione, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 8ª Ed. São Paulo. Atlas, 2008.

VICENTINO, Cláudio. GIANPAOLO, Dorigo. **História para o ensino médio: história geral e do Brasil**. Volume único. São Paulo – SP. Scipione- 2001.

Código civil brasileiro – 1916

Novo código civil brasileiro – 2002

Constituição política do Império do Brasil – 1824

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1891

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1934

Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1937

Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1946

Constituição da República Federativa do Brasil – 1967

Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.

Estatuto da Terra , Lei nº 4.504/64
Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001

Projeto de Lei Complementar nº 9 de 10 de outubro de 2006. Plano diretor da cidade de Sousa-PB

Roberto Braga: disponível em:
<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga02.pdf>
Acessado em: 20 de agosto de 2009.

Le Diplomatiqué: disponível em:
http://diplo.uol.com.br/20065,a1324?var_recherche=terremoto%20indon%C3%A9zia.
Acessado em 20 de agosto de 2009.

Mário Saab (disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2392/A-propriedade-privada>) (acessado em 25 de julho de 2009).

ANEXO A: ESTATUTO DAS CIDADES

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

OPRESIDENTEDAREPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

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

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

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

SEÇÃO I Dos instrumentos em geral

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

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III - planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV - institutos tributários e financeiros:
 - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
 - b) contribuição de melhoria;
 - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V - institutos jurídicos e políticos:
 - a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) limitações administrativas;
 - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) instituição de unidades de conservação;
 - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) regularização fundiária;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - s) referendo popular e plebiscito;
- VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

SEÇÃO II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

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.

§1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

SEÇÃO III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

SEÇÃO IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

SEÇÃO V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

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

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por, este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de comosse;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade; regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

SEÇÃO VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

SEÇÃO VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da

concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

SEÇÃO VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX - (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

SEÇÃO IX

Da outorga onerosa do direito de construir

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.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

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.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

SEÇÃO X

Das operações urbanas consorciadas

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.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

SEÇÃO XI

Da transferência do direito de construir

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.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

SEÇÃO XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

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.

§ 5º (VETADO)

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

- I - com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

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

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

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

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

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

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

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

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.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

"Art. 1º

III - à ordem urbanística;

....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº - 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso 1, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.167.

I -

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art.167.

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art.167.

II -

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

ANEXO B: A PROPRIEDADE PRIVADA

A propriedade privada

A propriedade não é absoluta, não é legítimo o possuir por possuir, e sim para o trabalho e pelo trabalho, por isso deve a propriedade ser respeitada, pelo valor de seu destino, de sua função social como quer nosso legislador.

03/jan/2006



Mário

Saab

Neto

mariosaab@ig.com.br

Veja o [perfil](#) deste autor no DireitoNet

A propriedade não é absoluta, não é legítimo o possuir por possuir, e sim para o trabalho e pelo trabalho, por isso deve a propriedade ser respeitada, pelo valor de seu destino, de sua função social como quer nosso legislador.

O Preâmbulo de nossa Constituição Federal vigente declara ser o Estado "destinado a assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade...", não figurando explicitamente a "propriedade", um dos pilares do mundo "ocidental". Tal vocábulo aparece primeiramente no caput do art. 5º: "garantindo-se a inviolabilidade do direito à propriedade", repetindo no inc. XXII: "é garantido o direito a propriedade".

Enfim, na atual Constituição Federal, o direito de propriedade é garantido (inc. XXIII, do art. 5º) dois incisos antes do estabelecimento da possibilidade de desapropriação (inc. XXIV) por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

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

Inc. II - propriedade privada;

Nosso ordenamento jurídico trata a propriedade de forma diferente da predominante nos séculos anteriores então baseada numa exacerbação e deturpação do individualismo e do direito de propriedade (doença que corre até os dias de hoje, óbvio), demandados pela ascensão da burguesia.

Do único ponto de vista pertinente ao bom senso, a propriedade privada não tem natureza de privilégio excludente, muito pelo contrário, sua função, no contexto universal da existência, é de dar uso, fruição individual, aos bens de destinação

universal. Todos os bens destinados a todos os homens. Ninguém tem direito a propriedade absoluta, mas sim a dar eficácia a esta destinação universal através da apropriação individual.

Mas a questão da propriedade é muito mais polêmica do que merece, e o é porque toda a questão social estava centrada neste problema. O paradigma muda com o reconhecimento da **dignidade da pessoa humana** rezado no art.1º, III da Constituição Federal Brasileira; assim o ser humano, mesmo individualmente, não tem seu valor e sentido apenas se derivado do coletivo social, como pretendem todos os sistemas e ideologias de inspiração totalitária de direita ou de esquerda.

Este reconhecimento tem suas conseqüências, e é coerente com o fato de o legislador constitucional não ter adotado de forma absoluta como modelo político-social nem o capitalismo, nem o comunismo (o capitalismo é adotado como regime de mercado/ economia não da sociedade). Ambos os sistemas propunham, no fundo, como solução de todos os problemas a indefinida satisfação de um desejo de consumo insaciável. Em harmonia com a dignidade da pessoa humana, com o caráter funcional da propriedade – que serve o homem, e não é fonte de discriminação, nem muito menos fim – está a reconhecida verdade de que ser é mais importante que ter, e o ter mais só se justifica na medida em que permite ser mais. O legislador tem uma visão mais ampla da sociedade e parece pretender o desenvolvimento integral do homem todo e de todos os homens.

III - função social da propriedade;

Aqui aplicada na ordenação econômica o princípio já comentado acima (art. 5º, inc. XXIII). Não esqueçamos que são inocentes os argumentos quanto a impossibilidade de reger a economia, dizendo a ela “aja assim, segundo esse princípio”. São bobos porque é óbvio que princípios são dirigidos a pessoas, e no presente caso em situações de gestão econômica.

Faz-se necessária uma digressão rápida sobre economia. Trata-se do estudo, análise ou cuidado para com o aspecto laboral e material dos homens em sociedade. Aspecto este que envolve relacionamento entre pessoas ora em situação de produção de serviços (labor) ora, de destinatários dos frutos deste trabalho, são relações trabalhistas, consumidoras, gestoras, comerciais, todas vistas sob o prisma da produção e distribuição de bens.

Assim, a economia, estudo deste aspecto da sociedade humana não prescinde do fator liberdade. Para ela, como para todos os estudos humanos (social, filosofia, direito, psicologia, arte etc.) não há um sistema de análise que, a partir da obtenção de certas informações, seja possível prever impreterivelmente atitudes

conseqüentes futuras. Não existe o determinismo (partindo, sem delongas, do pressuposto da liberdade).

A economia é formada por um conjunto de inúmeras decisões humanas, algumas mais relevantes como as estatais, e portanto sujeitas a erros ou a ser motivadas com má-fé (na sua minoria esperamos).

Assim como, ao menos por experiência, não podemos esperar conseqüências positivas de atitudes erradas (cometer um crime não pode frutificar um bem objetivamente; talvez possa ser um bem menor subjetivamente, tirou alguma vantagem, mas para a sociedade é um mal, tanto que em geral tem sua persecução estatal independentemente de prejuízo privado demonstrado), nem frutos bons de arvores ruins, não podemos esperar que as conseqüências econômicas do livre mercado, sejam todas boas. Num jardim com árvores podres e árvores boas, é preciso cuidado. Para esse cuidado de preservar o bem geral, e a função saudável função do comércio, serve a macro-economia.

Então, voltando da digressão, o princípio da função social da propriedade está aqui voltado especialmente (já, repedindo, já constava no art., 5º, XXIII da Constituição) para todos os que forem responsáveis por decisões que envolvem a economia nacional e para a coerente legislação sobre o assunto. Claro está que o principal destinatário desta norma é o próprio poder executivo do Estado (sob este princípio deve pautar suas decisões políticas).

A propriedade deve seguir a "primazia da destinação universal dos bens sobre a apropriação individual"; os bens naturais se destinam a toda a humanidade. O direito de propriedade, que consiste na apropriação individual, é uma forma eficaz de realizar melhor esta destinação. Através da propriedade o homem pode trabalhar, sobreviver, criar e por ela serve de meio para realização de direitos essenciais, não tem legitimidade na posse, mas na sua destinação. A propriedade, situada assim à luz deste princípio, é entendida como responsabilidade social e não como privilégio excludente: "Sobre toda a propriedade privada pesa uma hipoteca social" [1].

A propriedade tem, conforme o bom senso, sua importância reconhecida e devidamente enquadrada; é meio, não é absoluta. Deve estar sempre associada aos direitos e às necessidades humanas, e no contexto social, ao trabalho, por ser um aspecto chave para toda questão social.

Chamamos, em geral, capital o conjunto dos meios de produção, o termo meio pode ser esclarecedor. Em capital, estão incluídos tanto os bens dados, ou naturais (independentes da intervenção humana) como o solo e as riquezas minerais, como aquelas ferramentas que são fruto do próprio trabalho e se destinam a ele, e que

podemos chamar de técnica; são máquinas, projetos, métodos, softwares, indústrias, ferramentas, marcas, enfim, tudo o que pode formar o “banco de trabalho” do homem. A todo este conjunto, a que chamamos capital [2], aplica-se o trabalho humano, causa eficiente primária da produção, por meio do qual o homem alcança seu sustento e contribui de diversas maneiras para o bem da comunidade, da humanidade.

Este básico esclarecimento serve para poder-se entender o contexto da correta valorização da propriedade. Já podemos fazer coro com João Paulo II quando diz: “a propriedade dos meios de produção - tanto a propriedade privada como a pública ou coletiva – só é legítima na medida em que serve ao trabalho” [3]. A propriedade serve ao trabalho tanto sendo fruto do trabalho, na medida que através dele o homem conquista seu sustento e expressa cultura, ela é estímulo e recompensa do trabalho, meio legítimo de se obtê-la, e, se destinando a ele como meio que o torna viável, eficaz e cada vez mais eficiente.

É nesse sentido que dizemos que a propriedade não é absoluta, não é legítimo o possuir por possuir, e sim para o trabalho e pelo trabalho, por isso deve a propriedade ser respeitada, pelo valor de seu destino, de sua função social como quer nosso legislador.

Chamamos trabalho a toda atividade **humana** (exclui-se as atividades do outros seres vivos destinadas a diretamente a preservação da vida, e também aponta-se mais um aspecto que diferencia o ser humano dessas: o trabalho) que visando a busca do próprio **sustento**, contribui para o progresso da técnica e da ciência e, principalmente para a **elevação** cultural e moral da sociedade; manifesta-se o homem, nesta atividade, de forma global no sentido de que toca seus aspectos naturais **da individualidade, da sociabilidade e da espiritualidade**. [4]

As atividades concretas são de diversidade riquíssima, podendo ser mais intelectuais ou mais manuais. A sociabilidade natural humana, conceito que não vamos discutir pois está implicitamente aceita pelo nosso ordenamento jurídico como, inclusive, única capaz de justificar de forma razoável a existência do Estado, implica que o homem se relaciona por necessidade e para dar vazão a sua abundância de riquezas; e natural não significa o “sem esforço” já que a vontade, a persecução de objetivos, a atração pelo bem e pelos bens, a “civilizar-se”, o superar-se... são integrantes da natureza humana. É fácil constatar que o trabalho é um modo especial de relacionar-se socialmente.

Em harmonia com o princípio da dignidade humana, o trabalho deve ser visto sob um prisma pessoal, sendo incompatível com a sua valorização olhá-lo como mais um fator de produção, como se exclusivamente o trabalhador (enfaticamente o

operário industrial) vendesse sua atividade como mercadoria a um “dador de trabalho”, que é possuidor de capital – meios de produção, instrumentos de trabalho.

Este pseudopensamento, típico de economicismo materialista, dá exclusiva importância ao aspecto objetivo do trabalho, em detrimento do aspecto subjetivo: o homem é instrumento de produção.

No entanto, à luz da análise da realidade fundamental de todo o processo econômico e, primeiro que tudo, das estruturas de produção — qual é, justamente, o trabalho — importa reconhecer que o erro do primitivo capitalismo pode repetir-se onde quer que o homem seja tratado, de alguma forma, da mesma maneira que todo o conjunto dos meios materiais de produção, como um instrumento e não segundo a verdadeira dignidade do seu trabalho — ou seja, como sujeito e autor e, por isso mesmo, como verdadeira finalidade de todo o processo de produção. [5]

É evidente que estas inferências só são pertinentes em função do estabelecido conflito “material” e ideológico (principalmente a partir do final do século XIX) entre capital e trabalho; entre os possuidores dos meios de produção (proprietários, empresários) e a numerosa multidão privada de tais meios e que participava do processo de produção mediante exclusivamente o seu trabalho; entre o liberalismo e o marxismo.

Dizer que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano significa dar prioridade ao trabalho em confronto com o “capital”. Esta assertiva cabe, não só no prisma antropológico, mas no econômico, diz respeito ao próprio processo de produção no qual, o trabalho é sempre uma “causa eficiente primária”, e o capital – conjunto dos meios de produção – é instrumento (causa instrumental).

Este instrumento, o capital, não pode *servir ao homem senão mediante o trabalho, assim estão ligados os problemas do trabalho e da propriedade*. Pelo trabalho, e só através dele, o homem aproveita os recursos naturais, e, para frutificá-lo apossa-se de pequenas porções destes bens assentando assim seu “banco” de trabalho; apropria-se mediante o trabalho e para depois ter trabalho.

Fica claro que no conceito de capital entrara também, além dos recursos da natureza postos à disposição do homem, também aquele conjunto de meios pelos quais o homem, transformando os recursos naturais à medida das suas necessidade, “cria” e se torna *fruto do patrimônio histórico do trabalho humano*.

Depois de um longo período histórico de “incubação na vida prática” houve uma ruptura desta visão – que coerentemente salvaguarda o princípio do primado da pessoa sobre as coisas – culminando na contraposição entre capital e trabalho, como se fossem dois fatores de produção quase anônimos.

Na maneira materialista de ver o problema consistiu o erro do “economicismo” que considera exclusivamente a finalidade econômica do trabalho, tudo embasado na convicção do primado e da superioridade daquilo que é material. O materialismo dialético é mais tagarela e coloca o trabalho humano e o homem como uma espécie de resultante das relações econômicas e do modo de produção de determinada época.

O que se pretende, com a “valorização do trabalho humano” é romper com a visão e com a prática que contrapõe trabalho e capital, que chegou ao absurdo da exploração do trabalho pelo “capital”. Os bens, a propriedade não pode ser possuída contra o trabalho, nem mesmo possuída por possuir. Sua legitimidade, em conformidade ao ordenamento jurídico, está exclusivamente embasada na sua função social, que se realiza, primariamente, exclusivamente no contexto laboral: a propriedade para o trabalho e pelo trabalho.

[1] 1981, *Laborem exercens*, ponto 11.

[2] Convencionou-se assim chamar e, é explicado por exemplo, nesta carta que usamos como referência, a *Laborem Exercens*, não por preferência a suas definições de conceitos, já que ela adota as convencionais, de forma simples, para em cima deles trabalhar, não há desprestígio a outros autores jurídico-trabalhistas, por exemplo. As descrições de trabalho e capital são convencionais, as divergências estão na suas valorações e justificações.

[3] 1981, *Laborem Exercens*, ponto nº 14

[4] **Negrito** nosso.

[5] 1981, *Laborem Exercens*, ponto 7, 3º parag..

ANEXO C: MORRER NA INDONÉSIA.



Morrer na Indonésia

Não foi o tremor de terra – mas pobreza e desigualdade – o fator que determinou a morte de 5 mil pessoas, após o terremoto em Java. Para assegurar o direito à vida, em situações como esta, há uma alternativa muito concreta

Antonio Martins

(30/05/2006)

Cimento dos pobres. Este é o nome que se dá, na Região Especial de Yogyakarta, ilha de Java, à argamassa usada para erguer a maior parte das construções. A mistura é rica em areia – abundante e grátis, na ilha – mas raquítica em cimento. Seria uma temeridade, em qualquer parte, viver entre paredes construídas com esse material. Pior na Indonésia, um dos pontos do planeta em que repercute com mais força, na forma de terremotos e erupções vulcânicas, o choque colossal entre duas das grandes placas tectônicas do planeta: a Indo-australiana e a Eurasiana.

Construídos de acordo com as técnicas modernas, os hotéis e *shopping centers* de Yogyakarta – um tesouro de belezas naturais e História, que delicia visitantes europeus, japoneses e australianos – quase não foram atingidos pelo terremoto de sábado, 27/5. Mas... e as casas de quem serve os turistas? No subúrbio de Mandig Trirenggo, 80% das construções ruíram. Eram 5h54 da manhã, quando a terra começou a tremer. A densidade populacional da região [1] ultrapassa 1.000 habitantes por quilômetro quadrado – mais de seis vezes a do estado de São Paulo. O número de vítimas pode se multiplicar, nas próximas horas e dias.

“Esqueça: não temos tempo para limpeza, nem requintes”. O doutor Surapto conversou com John Aglionby, repórter do jornal inglês *The Guardian*, no instante em que “operava” a perna fraturada de um bebê de colo, no lobby do Hospital Senopati, o mais próximo de Mandig Trirenggo. Sem anestesia, o garoto alternava berros com a busca dos seios de sua mãe. “O centro cirúrgico está reservado para

casos mais graves. O que podemos fazer, aqui, é dar alguma atenção a cada paciente e passar imediatamente para o próximo”, explicava Surapto.

Caía uma tempestade, do lado de fora do hospital. O repórter contou dezenas de pessoas esperando, cobertas com plástico ou jornal, algumas recebendo soro que vinha de bolsas penduradas em árvores [2]. Enfermeiros militares, que tentavam oferecer alguma assistência aos feridos mais graves, atordoavam-se a cada minuto, quando chegava um novo caso. As pessoas com ferimentos considerados menos graves eram simplesmente dispensadas. “Quase não posso andar, precisam fazer um raio-X das minhas costas” diria mais tarde, ao repórter, Isparwati, uma moça que se arrastava pelas ruas de Mandig Trirenggo: “Estou confusa e traumatizada. Minha mãe morreu e não podem cuidar de mim. O que está acontecendo”?

Prevenção ao alcance do ser humano

Durante milênios, os desastres naturais foram vistos como castigo dos deuses ou, ao menos, fenômenos cujas conseqüências os seres humanos eram incapazes de controlar. Era possível, no máximo, reduzir os danos, graças a certas técnicas de previsão. No Ocidente, admiravam-se, por exemplo, os métodos dos chineses, que antecipavam abalos sísmicos – e evacuavam regiões – graças à observação do galope dos cavalos, do grasnar dos gansos, da ondulação dos lagos.

Muito mudou, nas últimas décadas. Novas técnicas de construção criaram edifícios quase imunes aos terremotos. Surgiram, além disso, sistemas tecnológicos que permitem prever catástrofes. Desde 1949, Estados Unidos e Japão mantêm e aperfeiçoam, no Havaí, um centro de detecção e alerta sobre maremotos. Mesmo distante, ele captou, em 26 de dezembro de 2004, a formação do *tsunami* no Oceano Índico. A detecção ocorreu algumas horas antes de as ondas gigantes varrerem a Ásia e África. Mas não pôde ser anunciada, por não haver, nestes continentes, redes de difusão do alarme. Alcançada graças a saberes de toda a humanidade, esta conquista científica e técnica continua a beneficiar apenas uma minoria. Enquanto isso, mesmo em regiões de alto risco de abalos, muitos só têm um teto quando apelam para o “cimento dos pobres”.

Se existem condições para assegurar a todos o direito à vida, é eticamente aceitável permitir que tantos continuem sofrendo e morrendo? *Le Monde Diplomatique* e outras publicações debatem este tema em diversos textos. Poucos dias após o maremoto asiático de 2004, por exemplo, Ignacio Ramonet, diretor da edição francesa do jornal, publicou *Após o tsunami*. Os números expostos pelo artigo revelam como os seres humanos são desiguais, mesmo em relação ao direito elementar à vida.

Os números da desigualdade

“Uma catástrofe ‘natural’ de intensidade idêntica causa menos vítimas em um país rico do que em um país pobre”, lembra Ramonet. E parte para os exemplos: “o sismo de Bam, no Irã, ocorrido em 26 de dezembro de 2003, e de 6,8 graus na escala de Richter, fez mais de 30 mil vítimas. Três meses antes, em 26 de setembro

de 2003, um abalo mais violento (8 graus) na ilha Hokkaido, no Japão, não deixou mais do que alguns feridos, e nenhum morto. Outro exemplo: em 21 de maio de 2003, um terremoto de 6,2 graus atingiu a Argélia e causou mais de 3 mil mortes. Alguns dias mais tarde, um sismo mais violento – 7 graus – chacoalhou o noroeste do Japão e não deixou nenhum morto”.

Um mês mais tarde, o texto de Ramonet seria completado, no mesmo jornal, por outro, de Frédéric Durand. Ele lembrava que a ocupação dos manguezais pelos seres humanos, na Indonésia, havia liquidado uma barreira natural entre o oceano e as populações. Em consequência, estas estavam, agora, diretamente sob influência das forças, muitas vezes destrutiva, das águas.

Diante das catástrofes, como assegurar ao maior número possível de pessoas o direito à vida? Como dar à humanidade condições de reagir a grandes catástrofes – como a que atingiu agora a Indonésia – cuja solução não pode ser alcançada apenas no plano nacional? Uma contribuição muito relevante ao debate deste tema foi oferecida, em 2004, pela Comissão Landau. Montada pelo governo francês, em 2003, ela reuniu um grupo de estudiosos (muitos dos quais com origem ou presença marcante nos movimentos sociais) dispostos a debater a hipótese de um sistema internacional de impostos.

Cidadania e distribuição de renda globais

Se a globalização cria uma nova esfera de poder, agora em plano internacional – perguntou a comissão – por que não permitir que os cidadãos controlem este poder? Por que não criar um espaço mundial de cidadania? Por que não oferecer aos seres humanos condições para debater e definir objetivos comuns, e tomar medidas concretas que permitam alcançá-los?

A Comissão Landau propôs, em resposta a estas perguntas, um sistema de impostos internacionais, cujos objetivos seriam redistribuir riquezas produzidas coletivamente e estimular o surgimento de uma democracia planetária. Os resultados do trabalho estão disponíveis na internet. Talvez provoquem polêmica. Mas, depois de lê-los, não é mais possível argumentar que a garantia da vida, nas condições extremas das catástrofes telúricas, depende apenas do salve-se quem puder.

ANEXO D: LEI Nº 11.673, DE 8 DE MAIO DE 2008

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.673, DE 8 DE MAIO DE 2008.

Vigência

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 50 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos desde 10 de outubro de 2006.

Brasília, 8 de maio de 2008; 187^ª da Independência e 120^ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Marcio Fortes de Almeida

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.5.2008

ANEXO E: RIO DO PEIXE DESABRIGA RIBEIRINHOS EM SOUSA

02.04.2008 - Sousa(PB)

Rio do Peixe desabriga ribeirinhos em Sousa

Imagens: Hélder Fernandes



Aulas paralizadas: Várias famílias estão alojadas em Escolas Públicas

Da redação do Bê-a-bá do Sertão

Sousa(PB) – Cerca de 80% dos moradores residentes nos bairros que margeiam o Rio do Peixe, na cidade de Sousa(PB), localizada na região do alto sertão do Estado da Paraíba, estão desabrigados desde o último dia 16(Março2008) em virtude da elevação do nível de água do afluente do Rio Piranhas, provocada pelo alto índice de precipitação pluviométrica que vem ocorrendo nos últimos dias no oeste paraibano.

A cheia considerada histórica, pegou de surpresa a população ribeirinha residente na parte leste, oeste e norte, que não igual experiência não conhecia a aproximadamente 30 anos, provocando alagamento de residências e de prédios comerciais, riscos de desabamento e doenças, desabrigando crianças, idosos e famílias.

Relatório apresentado pela Defesa Civil com data da última segunda-feira(14Abril2008) apontou que 112 municípios apresentam problemas ocasionado pelas chuvas, registrando como situação mais crítica a vivenciada pela população sertaneja residente nos municípios de Sousa(mais de 3.500 pessoas desalojadas ou desabrigados), seguindo de São João do Rio do Peixe(com 2.650 pessoas atingidas), enquanto que no município de Pombal(mais de 2 mil pessoas) várias famílias encontram-se em igual situação.

Convocada, equipe da Defesa Civil encontra-se realizando levantamentos minuciosos com vista a traçar um perfil econômico/geográfico dos prejuízos causados pelo período invernosos. Na terça-feira(15Abril2008) a população recebeu uma remesa de 1.500 cestas básicas de um total previsto de 5.800 já prometidas pelo Governo Federal. Desde a manhã da segunda-feira(14) vários prefeitos estiveram na Defesa Civil com o objetivo de preencher o "Avadan – Documento de

Avaliação de Danos” para que possa ser incluído na relação dos municípios em situação de emergência. Os prefeitos sertanejos entregaram relatório relatando prejuízos que abrangem a agricultura, açudes com paredes destruídas entre outros casos.

Várias famílias estão abrigadas em prédios que funcionam repartições pública, e em igual situação outras alojadas em Escolas, fato que provocou a suspensão das aulas. Em Sousa os bairros mais atingidos pela enchente do Rio do Peixe são o da Várzea da Cruz, Alto do Cruzeiro, Guanabara, Boa Vista, Catirinas e Angelim, além das partes baixas da Rua do Fogo e do Conjunto André Gadelha. Parte da zona rural do município também ficou alagada isolando famílias de agricultores que experimentaram prejuízos na lavoura e pastagens. Um dos locais mais atingidos foram os Núcleos Habitacionais II e III e o Distrito de São Gonçalo.

Aliado as fortes chuvas, o assoreamento das margens do Rio do peixe e desmatamento desordenado, depósito de lixo e de esgotos a céu aberto provocaram uma enchente de grande proporção, causando prejuízos materiais provocada pela força da correnteza.

Famílias desabrigadas

Com a rápida elevação do nível do Rio do Peixe, afluente do Rio Piranhas e do elevado índice de precipitação que em apenas 3 meses triplicou a expectativa esperada, a situação ficou mais grave. Surpreendidos os moradores tiveram que abandonar suas residências, acumulando prejuízos de mobílias e pertences. Uma força tarefa composta pela guarda municipal, policiais do Corpo do Bombeiros, bem como voluntários da sociedade civil foi posta em prática na cidade, com vistas a remover com brevidade as famílias para prédios públicos e abrigos improvisados.

A coordenação da força-tarefa do Governo do Estado prestou assistência aos moradores desabrigados, residentes nas cidades ribeirinhas localizadas na região Alto Sertão paraibano. Em caráter emergencial, o governador do Estado Cássio Cunha Lima liberou cerca de R\$ 2 milhões para investir na assistência aos desabrigados, na reconstrução de estradas e pontes de acesso, manutenção preventiva de barragens, junto aos municípios atingidos pelas enchentes no Estado, ajuda financeira recebida através de envio de verba federal providenciada pelo dirigente paraibano pelo próprio Presidente da República.

Outra grande ajuda partiu do Exército Brasileiro que enviou tropa de apoio sob o comando do Capitão Fábio, para auxiliar nos trabalhos de entrega de cestas básicas, colchões, medicamentos e ações de resgate, no atendimento junto as famílias desabrigadas.

http://www.obeabadosertao.com.br/v3/m_exibe.php?uid=1043&seccao=Manchetes